

Überlegungen zu "Gerichtsreform, Justizkritik und richterliche Unabhängigkeit"

[unkorr., nicht auf Schreibfehler etc. durchgesehener Entwurf; der Text selbst ist auf dem Stand von Juli 1998, lediglich in den Fußnoten ist er - punktuell - bis Dezember 1998 fortgeschrieben; Teile 4 und 5 sind veröffentlicht in „Betrifft Justiz“, Heft 56 (Dezember 1998); S. 358 - 373; eine eher thesenhafte Zusammenfassung des Langpapiers findet man in Heft 1/1999 der Zeitschrift "Kritische Justiz".]

O. Vorbemerkung

Das Papier soll (aktuelle) Anstöße, Notwendigkeit und mögliche Gegenstände einer kontinuierlichen¹ Diskussion über "Richterbild und Gerichtsreform"² bezeichnen, nicht Ergebnisse präsentieren.

Das Papier gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder und ist von seinen Erfahrungen als in Niedersachsen tätiger Verwaltungsrichter geprägt. Teil des Problems "Richterbild und Gerichtsreform" ist, daß in den unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten Probleme und (politische) Frontstellungen unterschiedlich sind; auch divergieren die Rahmenbedingungen und Ansätze zur "Justizreform" in den Bundesländern (und sind unterschiedlich weit gediehen), ohne daß ich beanspruchen könnte, über die verschiedenen "Reform"ansätze und -projekte einen auch nur halbwegs vollständigen Überblick zu haben.³ Der Blick des Verfas-

1

Ohne Einzelnachweis aufgegriffen werden insbesondere Ideen/Ansätze aus dem Reader "Justiz heute zwischen Sparzwang und Reformangst" (Hamburg 1997 <nachfolgend AsJ HH>), der die Beiträge und Diskussionen eines Wochenendseminars des AsJ Hamburg am 24./25. Mai 1997 dokumentiert. Damit wird der im Vorwort dieses Readers geäußerten Hoffnung entsprochen, er möge "den einen oder anderen Impuls für die weitere Debatte [...] geben und damit einen Beitrag dafür [...] leisten, der Justiz den ihr gebührenden Stellenwert in der öffentlichen Diskussion wieder zukommen [...] lassen".

Das Papier ist keine "wissenschaftliche" Abhandlung, so daß auch direkt/wörtlich von anderen übernommenen Gedanken und Formulierungen nicht durchweg in den Fußnoten ausgewiesen sind; diese haben für den Verfasser die Funktion einer "Erinnerungsstütze" und weisen - selektiv und zufällig - auf anderweitig geführte Diskussionen/geleistete Vorarbeiten.

Konzipiert als Beitrag zu einer Diskussion in der Richterschaft, ist das Papier notwendig "justizlastig" und "binnenorientiert". Die Perspektive der "Kunden" der Justiz - einschließlich der Anwaltschaft - auf Problemlagen und Reformbedarf ist nicht systematisch ausgearbeitet und erscheint nur indirekt und punktuell durch die "richterliche Brille".

Das Manuskript des nicht mit dem Ziel einer Veröffentlichung erstellten Gesamtpapiers wurde Anfang Juli 1998 abgeschlossen. Beiträge zur Diskussion nach diesem Zeitpunkt konnten nur in den in Betreff Justiz Heft 56 (Dezember 1998) veröffentlichten Teilen und auch hier nur punktuell und in den Fußnoten berücksichtigt werden.

2

Der Begriff der "Justizreform" wird vermieden, weil zum System "Justiz" auch die Staatsanwaltschaft gehört.

3

Bereits die systematische Aufbereitung der zahlreichen Beiträge zu Fragen des Richterbildes und Teilaspekten der Justizreform in der Deutschen Richterzeitung (DRiZ), aber auch der Beiträge in "ötv in der Rechtspflege" und "Betrifft Justiz" überschreitet meine Wahrnehmungs- und Verarbeitungskapazitäten.

Von den "Reformprojekten" bundesweitere Aufmerksamkeit hat das umfassend angelegte Projekt "Justiz 2000" der Freien und Hansestadt Hamburg erlangt (s. dazu Hoffmann-Riem Die Verwaltung 1997, 481 ff, in weiten Teilen den Bericht der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg "Projekt 'Justiz 2000'. Ziele und Stand des Projekts" vom 15. Mai 1997 paraphrasierend; ders., Auf dem Wege zu einem Organisationskonzept "Justiz 2000", DRiZ 1996, 169 ff; Bericht der Justizbehörde "Projekt 'Justiz 2000'. Stand des Projekts am 31. Dezember 1997). Die Projektberichte sind mit weiteren Dokumenten und den Beiträgen auf einer Diskussionsveranstaltung zum einjährigen "Jubiläum" des Projekts im September 1997 im OLG Hamburg veröffentlicht in W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998.

Eine umfassenderen Ansatz verfolgt auch der Bericht "Straffung der Justizstrukturen" der Landesregierung Rheinland-Pfalz v. 11.12.1996, LT-Drs. 13/885; zunächst auf die EDV-Ausstattung (zur "Flankie-

sers ist so zumindest regional⁴ und sachlich⁵ beschränkt (und in diesem Sinne notwendig "falsch"/angreifbar).⁶

Das Papier konzentriert sich auf jene Ausschnitte der justizpolitischen Diskussion, die unmittelbaren Bezug zum "Richterbild" und der Stellung der Richterschaft in der Justiz haben. "Großthemen" der justizpolitischen Diskussion⁷ wie etwa die Veränderung der Aufbauorganisation in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Stichwort: dreigliedriger Gerichtsaufbau⁸), die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten,⁹ die Schaffung einheitlicher Rechtspflegeministerien¹⁰

zung" von erheblichen Personaleinsparungen) konzentriert offenbar die "Investitionsoffensive" des Landes NRW (dazu DRiZ 1996, 345 f; A. Pieper, Justiz im Wandel, Aufgabenbewältigung durch Einsatz neuer Techniken und Umstrukturierung am Beispiel der Arbeitsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, in: FS Posser, Köln u.a. 1997, 479; zur Einführung der EDV in der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit Willms BDVR-Rundschreiben 4/1998, 102 ff); deutlich umfassender nun aber Justizministerium NRW <Hrsg.>, Zukunft der Justiz in Nordrhein-Westfalen - Strategische Grundsätze -, März 1997, das neben einer wirksamen Strafverfolgung und einem resozialisierungsorientierten Justizvollzug als "vorrangige Ziele der Justizreform" bezeichnet "die Qualität der Rechtsprechung, die Unabhängigkeit der Gerichte" und hierfür in einer Doppelstrategie darauf setzt, daß - einerseits - Gesetze einfacher, durchschaubarer und praktikabler werden müßten, - andererseits - aber die Justiz selbst "alles in ihrer Kraft Liegende tun <müsse>, um ihre Binnenressourcen auszuschöpfen"; um "schnelle, effektive, wirtschaftliche und bürgerfreundliche Verfahrens- und Verwaltungsabläufe" zu erreichen, seinen Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe auf ihre Notwendigkeit und Effizienz zu überprüfen; s.a. F. Behrens, Modernisierung der Justiz in Zeiten knapper Kassen, in: FS Posser, Köln u.a. 1997, 419 ff; ders., Interview, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 254 ff.

⁴ Die (wohl immer noch) besonderen Bedingungen der Justiz in den ostdeutschen Bundesländern, die erst langsam von der Aufbau- in eine Konsolidierungsphase gelangt und sich spezifischen Erwartungen der Bevölkerung ausgesetzt sieht, werden mangels Einblicks in die spezifischen Problemlagen vernachlässigt; dazu etwa C. Rennig/D. Stempel (Hrsg.), Justiz im Umbruch. Rechtstatsächliche Studien zum Aufbau der Rechtspflege in den neuen Bundesländern, Köln (Beilage 22a zum Bundesanzeiger v. 1.2.1997) 1997; J. Goydke, Verlauf und Stand des Aufbaus der rechtsstaatlichen Justiz in Sachsen-Anhalt, RuP 1997, 127 ff; Macke, Justizreform - Anstöße aus dem Justizaufbau in den neuen Bundesländern, NJ 1994, 385 ff.

⁵ Als größte der "unordentlichen" Gerichtsbarkeiten ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Zahl der Richterinnen und Richter, aber auch der Verfahren im Vergleich zur Zivil- und Strafgerichtsbarkeit eine kleine und quantitativ zu vernachlässigende Gerichtsbarkeit. Sie hat aber kraft ihrer Zuständigkeit eine besondere Nähe zu einem weiteren "Megathema" der "Modernisierungsdiskussion", der "Reform des Staates und Modernisierung der Verwaltung und der öffentlichen Dienste" (so der Titel des Beschlusses des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995) und ist sowohl über ihre Zuständigkeit im Asyl- und Ausländerrecht als auch für Planungsvorhaben anfällig für öffentliche Kritik als "standortgefährdende, investitionshemmende" Justiz und Hemmschuh für Verwaltungsmodernisierung (s. dazu R. Pitschas, Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im staatlichen Modernisierungsprozeß, in: W. Blümel/ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, Berlin 1997, 27 ff). Erfahrung aus der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit sind aber schon auf die besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeiten und erst recht nicht direkt auf die Strafjustiz sowie die (streitige) Zivilgerichtsbarkeit übertragbar.

⁶ Da der Verfasser seit einigen Jahren an einem Oberverwaltungsgericht tätig ist, kommt eine weitere Perspektivenverzerrung hinzu. Sie mag verstärkt werden durch Wirkungen/Probleme der zum 1.1.1997 auch im allgemeinen Verwaltungsprozeßrecht eingeführten allgemeinen Zulassungsberufung. Das Aufgreifen der im Sonderverfahrensrecht für Asylbewerber "erprobten" Rechtsmittelbeschränkungen und in "Zeitgesetzen" befristet entwickelter Instrumente lehrt dabei zweierlei:

- Restriktionen in Teilbereichen haben die Tendenz, unabhängig davon verallgemeinert zu werden, ob die Wirkungen hinreichend evaluiert sind.

⁷ - Zeitgesetze haben die Tendenz (ebenfalls unabhängig von hinreichender Evaluation) mit allenfalls marginalen Abweichungen auf Dauer gestellt zu werden.

Abschnitt IX Nr. 12 (Justizreform) der Koalitionvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Grüne vom 20.10.1998 (ZRP 1998, 485 [499]) kündigt neben einer Reform der Juristenausbildung an, daß die neue Bundesregierung "eine umfassende Justizreform (3-Stufigkeit, Aufwertung der einheitlichen Eingangsgerichte, Reform der Gerichte und der Instanzen, Vereinfachung und Angleichung der Verfahrensordnungen) durchsetzen" werde. S.a. Däubler-Gmelin ZRP 1998, 327 ff, sowie die zur Diskussion gestellten "Thesen zu einer Justizreform" des Präsidiums des Deutschen Richterbundes, DRiZ 1998, 264 ff. Eher ablehnend der rechtspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Geis, der zur Klärung der (u.a.) mit einem dreistufigen Gerichtsaufbau verbundenen Fragen die Einsetzung einer "Kommission zur Justizreform" fordert (Presseerklärung vom 10.11.1998).

⁸ Dazu Nr. 9 des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995; Koalitionsvereinbarung (*Fn. 7).

⁹ Dazu Franke, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir, ZRP 1997, 333 ff (Zusammenfassung der <Verwaltungs>gerichtsbarkeiten und Integration der Arbeits- in die ordentliche Gerichtsbarkeit zumindest auf der Ebene der unteren Instanzen); Reichel BDVR-Rundschreiben 3/1998, 68 ff; Bay. Staatsministerium

oder das Dauerthema der Einführung von Richterwahlausschüssen¹¹ auch in den Bundesländern, in denen über Ernennungen bislang allein durch die Justizverwaltung entschieden wird, werden nicht aufgegriffen. Nicht ausgearbeitet werden konnten weiterhin die Problem-bereiche "Richterschaft und EDV-Einsatz" (inkl. der damit verbundenen Probleme der "Weg-rationalisierung" des nichtrichterlichen Dienstes), "Beurteilungs- und Beförderungswesen" sowie "Personalführung und -planung".

1. Problembeschreibung: "Richterbild" und Gerichtsbarkeit in der Kritik

"Justiz und Krise werden heute mehr und mehr zu assoziativen Begriffen". Diese justizkriti-sche Bemerkung aus den siebziger Jahren¹² trifft auch heute (noch) zu: Gerichtsbarkeit und Richterschaft sind wieder ins Gerede gekommen und zum Gegenstand massiver Kritik wor-den.¹³ Gegenüber der "Justizdebatte" Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre¹⁴ haben sich in-

des Innern, Stellungnahme v. 23.6.1998, BDVR-Rundschreiben 6/1998, 139 ff; ASJ Rheinessen, The-sen des Arbeitskreises Strafrecht/Justiz zu "Demokratisierung und Neustrukturierung der Justiz" (Sep. 1996); E. I. Schmidt, Alternative Überlegungen zu Sparmaßnahmen, BDVR-Rundschreiben 6/1996, 207 [209: Zusammenlegung der Verwaltungsgerichtsbarkeiten]. Der Abschlußbericht des Sachverständigen-rates "Schlanker Staat" (2. Aufl., Bonn 1998, 188) formuliert einen Prüfauftrag zur Frage, ob zur Steige-rung der Effektivität die Zahl der Gerichtszweige verringert werden könne, und weist als konkrete Mög-lichkeiten auf die Zusammenlegung der ordentlichen Gerichte mit den Arbeitsgerichten - unter gleichzei-tiger Einrichtung spezialisierter Spruchkörper - und einen neuerlichen Versuch der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten (VwGO/FGO/SGG) hin (zu dem in den achtziger Jahren gescheiterten Versuch einer VwPO s. nur BMJ, Entwurf einer Verwaltungsprozeßord-nung, Bonn/Köln 1978; BR-Drs. 100/82; BMJ, Synopse zum Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung, Bonn/Köln 1977; Kopp, Gutachten B zum 54. DJT, München 1982; Meyer-Ladewig NVwZ 1982, 401 ff; Schenke DÖV 1982, 709 ff; Sendler DVBl. 812 ff; Ule DVBl. 1985, 939; zur Wiederaufnahme der Diskus-sion s. Kopp ZRP 1993, 457 ff; Pitschas ZRP 1998, 96 [100]).

Die - u.a. wegen der Größe der entstehenden Einrichtungen nicht unumstrittene - Idee der Justizzentren (K. Schubert, Die Gemeinschaft braucht eine Erneuerung der Justiz, in: W. Adlerstein <Hrsg.>, Recht schafft Gemeinschaft, Bonn 1997, 121 <124>; zur zwischenzeitlichen Errichtung eines Justizzentrums in Halle s. BDVR-Rundschreiben 4/1998, 94 f) ist ein Zwischenschritt; sie strebt an, die durch eine konzentrierte Gerichtsverwaltung und eine Zusammenfassung von "Serviceeinrichtungen" (z.B. Bücherei) erhoff-ten Synergieeffekte ohne Zuständigkeitsveränderungen zu realisieren. Justizzentren als Vorstufe einer Zusammenfassung von Gerichtsbarkeiten befürwortend Nr. 6 "Thesen zur Justizreform" des DRB, DRIZ 1998, 265.

¹⁰ Zu den Forderungen des DRB nach einem einheitlichen Rechtspflegeministerium s. die Rede seines Vorsitzenden , R. Voss, auf der 10. Sitzung des Sachverständigenrats "Schlanker Staat", abgedruck in: Abschlußbericht Band 2: Materialband, 2. Aufl., Bonn 1998, 685 [686 f]; s.a. S. Leuthheusser-Schnarrenberger, Rechtspflegeministerium für alle Gerichtsbarkeiten, in: FS Franz Klein, Köln 1994, 993 ff. Ein rechtspolitische (nicht: verfassungsrechtliches) Sonderproblem ist vorrangig wegen der „Symbol-wirkung“ die heftig umstrittene, derzeit ausgesetzte (SZ v. 7.11.1998) Zusammenführung von Innen- und Justizressort in Nordrhein-Westfalen; dazu nur die Pressemitteilungen von DAV/DRB/BDVR v. 18.6.1998 und der BRAK v. 25.6.1998, NJW 30/1998, XVIII; FAZ v. 26.6.1998 (Justiz wehrt sich gegen Superminister-ium); FAZ v. 27.6.1998 (Geiß: Fusion der Ministerien zeugt von Rechtsstaatsmüdigkeit); FAZ v. 29.6.1998 (Die Justiz droht zu kurz zu kommen); Endemann, Rechtsstaatsmüde in Düsseldorf, Betrifft JUSTIZ 1998, 293 ff; ÖTV-Richter, Betrifft JUSTIZ 1998, 295 f; M. Oldiges, Rechtsgutachten im Auftrag der CDU-Fraktion im Landtag NRW "Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung der Zusammenlegung des Innen- und Justizministeriums in Nordrhein-Westfalen, Juli/August 1998; Landtag NRW Drs. 12/3244; K. Rudolph, Justiz- und Innenministerium in Nordrhein-Westfalen - Die umstrittene Fusion, NJW 1998, 3094 f; die - teils überzogene - Kritik relativierend Sendler, Rechtsstaat und richterliche Unabhängigkeit in Gefahr? Noch einmal zum Doppelministerium in Nordrhein-Westfalen, NJW 1998, 3622-3624.

¹¹ Zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen s. E.-W. Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlin 1974 und jüngst D. Ehlers, Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl. Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Bildung von Richterwahlausschüssen, Berlin 1998; s.a. unten in und bei *Fn. 90.

¹² R. Wassermann, Justiz im sozialen Rechtsstaat, Darmstadt/Neuwied 1974, 52.

¹³ S. nur Behrens (*Fn. 3 <FS Posser>), 419: "Die Kritik an der Justiz nimmt allerorten zu. Unter der Über-schrift "Rechtlos im Rechtsstaat nimmt allerorten zu. Unter der Überschrift 'Rechtlos im Rechtsstaat wur-de ein Justizsystem diagnostiziert, das am Rande der Krise operiere und einen so heruntergekommenen Eindruck mache wie kaum ein anderer Bereich des Staates. Bei der Beschreibung der Zustände ist von 'Kollaps' und 'Infarkt' die Rede".

¹⁴ S. dazu nur Wassermann (*Fn. 12) und die Rückblicke durch dens. RuP 1998, 22 ff; RuP 1996, 206 ff.

des Gegenstände und Perspektiven der Diskussion nachhaltig verschoben.¹⁵ Bei breitem Konsens über die Notwendigkeit einer Justizreform¹⁶ besteht (teils verdeckter, teils offener) Dissens über Ausrichtung, Ansätze, Zeitperspektive und Prioritätensetzung der "Reform"ansätze.¹⁷

1.1. Gerichts"modernisierung" und -rationalisierung

Im Zuge der allgemeinen Diskussion über Verwaltungsreformen in Zeiten der Krise der öffentlichen Haushalte ist auch die Justiz in das Blickfeld (notwendiger) Sparüberlegungen gekommen.¹⁸ Die sind auf die Lösung des Problems gerichtet, wie die gegebenen Aufgaben unabhängig ihrer quantitativen Veränderungen mit absolut gleichem oder geringerem Ressourceneinsatz erledigt werden können und beziehen teils auch die Frage ein, ob es weiterhin gerechtfertigt sei, die Justiz bei allgemeinen, linearen Einsparmaßnahmen, so wie es teils geschehen ist, relativ zu schonen oder auszunehmen. Sie gehen davon aus, daß die Justiz

¹⁵ W. Hassemer (Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: FS Kübler, Heidelberg 1997, 87 [91] weist darauf hin, daß Justiz schon immer - aus unterschiedlichsten Richtungen - Gegenstand der Kritik gewesen ist, neu indes die Massivität und Verbreitung der Kritik seien.; s.a. bereits O. R. Kissel, Über die Zukunft der Justiz. Versuch einer Zwischenbilanz, Kronsberg 1974, 15: "Überhaupt steht die Justiz in einem früher nie gekannten Ausmaß in der Kritik und in der öffentlichen Diskussion".

¹⁶ Statt vieler Nr. 2 des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995: "Wir brauchen eine gründliche Justizreform mit dem Ziel einer klar gegliederten, bürgernahen und überschaubaren, sozial engagierten und besser qualifizierten Justiz mit effizienten rechtsstaatlichen Verfahren; Optimierung von Verfahrensabläufen und großflächige Entlastung der Gerichte durch weniger Verfahren allein reichen als Ziel nicht aus". Die in dieser Zielbeschreibung angelegten Zielkonflikte werden auch in den nachfolgenden Konkretisierungen nicht aufgelöst und haben vor allem nicht verhindert, daß auch sozialdemokratische geführte Landesregierungen - unter dem Druck der Haushaltslage - fiskalisch bzw. technokratisch ausgerichteten "Reformvorhaben" den Vorrang einräumen (müssen); s.a. Hofe, Die Krise der öffentlichen Haushalte: Chance für eine Justizreform, KJ 1997, 30 ff (der dafür plädiert, aus der (Finanz)Not die Tugend einer auch inhaltlich determinierten Justizreform zu machen); zu Gegenständen und Perspektiven der Debatte s.a. Behrens (*Fn. 3 <FS Posser>), 419 ff; ders., Interview, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 254 ff; Eylmann DRiZ 1998, 228 ("Keine Staatsgewalt ist so reformbedürftig wie die Justiz"); Hassemer (*Fn. 15).

¹⁷ Parteiübergreifend Einigkeit besteht allerdings darin, daß (quantitativ und/oder qualitativ) wachsenden Aufgaben nicht durch Personalvermehrung aufzufangen sind; s. Nr. 4. des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995: "Die Justizreform muß sicherstellen, daß moderne Justiz ihre wichtigen und wachsenden Aufgaben auf rechtsstaatliche Weise mit hervorragend qualifizierten Richterinnen und Richtern und anderen Justizbediensteten ohne ständige Stellenvermehrung bewältigen kann" (Hervorhebung nicht im Original). Einsparverpflichtungen, Stellenablieferungspflichten und Realisierung von "k.w."-Vermerken haben in den letzten Jahren aber auch die Justiz erreicht (s. nur DRiZ 1996, 201 ff).

¹⁸ Verfassungsdogmatisch interessanten (und im Ansatz richtigen) Überlegungen, die aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Staatsfunktion "Rechtsprechung" einen verfassungsfesten Anspruch der Justiz (dem korrespondierend: eine Verfassungspflicht des Haushaltsgesetzgebers) auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung herleiten, soll mangels operationalisierbarer Maßstäbe für das verfassungsfest geforderte Minimum für die Bereitstellung personeller und sächlicher Ressourcen nicht weiter gegangen werden. Für die justizpolitische Diskussion sollten überdies verfassungsrechtliche Argumente nur zurückhaltend aktiviert werden. Allenfalls symbolische Bedeutung ist einer "Stärkung der Justiz" im Prozeß der Haushaltsaufstellung durch das Recht zur "Doppelvorlage" (dazu K. Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 [44]) beizumessen.

Dies ändert nichts daran, daß die Justizhaushalte nur einen recht bescheidenen Anteil an den Gesamtaufwendungen der öffentlichen Hand ausmachen und die Gerichtsbarkeiten sich in unterschiedlicher Höhe, aber doch insgesamt in nicht unbeträchtlichem Maße selbst - durch Gebühreneinnahmen - refinanzieren (s. dazu Vultejus, Unterschiedliche Leistungen der Justizminister, ZRP 1997, 433 ff <der indes u.a. die unterschiedliche "Prozeßdichte" vernachlässigt>; Schäfer, Kein Geld für die Justiz - Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, DRiZ 1995, 461 ff; Krumsiek, Kosten der Justiz, ZRP 1995, 173 ff; Franzen, Prozeßaufwand mit Gericht und Anwalt, NJW 1993, 438 f; s.a. Vultejus, Kostenstruktur der Ordentlichen und der Arbeitsgerichtsbarkeit, DRiZ 1994, 297 ff). Zu den Entwicklung der Kosten (Einnahmen, Ausgaben und Zuschußbedarf) der Justiz in Hessen s. Hess. Landtag, Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage betreffend "Kosten der rechtsprechenden Gewalt" v. 2.6.1997, LT-Drs. 14/2923, nach der die jährliche Pro-Kopf-Belastung der hessischen Einwohner für die rechtsprechende Gewalt (nicht inflationsbereinigt) von 1970: 20,97 DM über 1980: 52,33 DM auf 1996: 79,01 DM gestiegen sind (Höchstwert 1992: 81,71 DM). Zumindest die Entwicklung seit 1990 liegt unter der allgemeinen Steigerung der Lebenshaltungskosten.

geprägt ist von einem unzureichenden "Management", antiquierten Arbeitsabläufen¹⁹ und Organisationsformen und vormoderner Ausstattung mit Arbeitsmitteln und setzen auf einer ersten Ebene auf die "Mobilisierung von Binnenreserven"²⁰ durch interne Rationalisierung, insb. durch Modernisierung der in weiten Teilen veralteten Büroausstattung²¹ durch verstärkten und flächendeckenden Einsatz moderner IuK-Technik²² und eine Effektivierung/Optimierung der internen Verfahrensabläufe (von der Einführung der "Serviceeinheiten"²³ bis hin zu einschließlich "flankierender" Änderungen des Prozeßrechts).

Der "Mobilisierung von Binnenressourcen" dient auch der verstärkte Übergang vom Spruchkörper- zum Einzelrichterprinzip;²⁴ dies beschränkt sich nicht auf bloß "technische" Veränderungen, weil es - trotz durchgeführter Untersuchungen letztlich auf unklarer empirischer Basis - einen effizienteren Einsatz richterlicher Arbeitskraft in rechtlich und tatsächlich nicht schwierigen Rechtsstreitigkeiten²⁵ anstrebt, aber erhebliche Folgeprobleme für die Qualität der Rechtsprechung²⁶ (zumal bei Ausbau von Rechtsmittelbeschränkungen), die Anforderungen an Richterinnen und Richter und die "Hierarchie- und Karrierestrukturen" in der Justiz birgt, die verbal bezeichnet,²⁷ aber bislang nicht systematisch angegangen werden.²⁸

Zeichen des (auch) auf der Justiz lastenden Kostendruckes sind weiterhin - mehr oder minder weit gediehene - Bestrebungen, "Budgetierungsmodelle" auch in der Justiz einzuführen.²⁹ Die Budgetierung einzelner Justizbereiche/Gerichte ist Teil der „Neuen Steuerungsmodelle“, deren zentrale Elemente u.a. die Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung und -

¹⁹ Dazu etwa Koetz/Frühauf (Kienbaum), Organisation der Amtsgerichte, Bonn (Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Sonderdruck des Bundesanzeigers Nr. 35a) 1992; Stempel/Koetz/Götzel, Organisation der Amtsgerichte, DRiZ 1990, 121 ff.

²⁰ Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion "Bürgernahe und leistungsstarke moderne Justiz", BT-Drs. 13/4262, 1 (dazu Antwort der Bundesregierung v. 18.6.1997, BT-Drs. 13/7992).

²¹ Zum justizspezifischen "Ärmlichkeitsprinzip" bzw. der Justiz als der "schäbigen Staatsgewalt" s. Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 [43]; Kersch, Die Mähre muß zum Zugpferd werden, DRiZ 1995, 322.

²² Dazu etwa Viefhues/Volesky, Neue Konzepte zur Gerichts- und Arbeitsorganisation in Verbindung mit dem Einsatz moderner Informationstechnik in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, DRiZ 1996, 13 ff.

²³ Dazu nur T. Aumüller/D. Stempel, Strukturelle Veränderungen in der Justiz. Bericht der Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen, Köln 1996. Daß auch die Vorschläge zur Organisation des nichtrichterlichen Dienstes "Moden" und Perspektivenwechseln folgen, erhellt die Analyse des Mitte/Ende der 70er Jahre durchgeführten Modellversuches "Gruppengeschäftsstelle", s. V. Bauer/E. Blankenburg/H. Treiber, Arbeitsplatz Gericht. Modellversuch zur Humanisierung der Gerichtsorganisation, Frankfurt/New York 1983.

²⁴ Zumindest in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkt dies einen Ausschluß der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter und widerspricht der Beschlußlage der SPD: "Moderne bürgernahe Justiz braucht erfahrene, engagierte und fachkundige Laienrichterinnen und Laienrichter. Wir wollen ihre wichtige Rolle weiter ausbauen" (Nr. 5 des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995); zum Einzelrichtereinsatz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit s. V. Lemke, (Weitere) Abkehr vom Spruchkörperprinzip?, BDVR-Rundschreiben 2/1997, 40 ff; C. Armbrorst, Bestandsaufnahme zum Einzelrichtereinsatz, BDVR-Rundschreiben 2/1997, 44 ff; s.a. Hofe/Müller BayVBl. 1995, 225 ff. Zur (weiteren) "Stärkung" des Einzelrichterprinzips in der Zivilgerichtsbarkeit s. Nr. 8 des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995; Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung des zivilgerichtlichen Verfahrens und des Verfahrens der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Gesetzesentwurf des Bundesrates), BT-Drs. 13/6398.

²⁵ Die Voraussetzungen sind in den Prozeßordnungen unterschiedlich formuliert.

²⁶ Hinweist etwa bei Rottleuthner NJW 1996, 2473 ff.

²⁷ S. Nr. 8 des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995: "Die Eingangsgerichte müssen deshalb so gestärkt werden, daß eine umfassende tatsächliche und rechtliche Behandlung der Streitfälle <scil.: im Eingangsgericht> auch stattfindet. Dabei wollen wir dem originären Einzelrichter in der Eingangsinstanz absoluten Vorrang einräumen und die besonders qualifizierten und erfahrenen Richterpersönlichkeiten für die Arbeit bei den Eingangsgerichten gewinnen. Das stärkt die Verantwortlichkeit, erhöht die Akzeptanz der Rechtsprechung, verlangt aber zugleich auch Umdenken bei der Aus- und Fortbildung, sowie bei der Personalplanung und im Besoldungsrecht".

²⁸ Einen Teilaspekt bildet der bei verbreiteterem Einzelrichtereinsatz, durch die Einfügung des § 21g Abs. 3 GVG zum 1. März 1993 weiter erhöhte "Druck" auf die Vorsitzenden, sich an der Dezernatsarbeit zu beteiligen; dazu allgemein Hederich DÖD 1998, 49 ff.

²⁹ Zum Stand der Einführung von Budgetierungsmodellen in Hamburg s. Justizbehörde, Projekt "Justiz 2000", Bericht Stand: 15. Mai 1997; dies., Stand des Projekts am 31. Dezember 1997, 7 ff.

verantwortung Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip), Produkt- und Kundenorientierung, Controlling und systematisches Personalmanagement sind. Soweit Budgetierung nicht, was entscheidend von der absoluten Höhe und den Bemessungsgrundsätzen für das Budget abhängt, lediglich auf eine "Verbrämung" kruder Kürzungsaufgaben ("cost-cutting"-Strategien) im Personal- und Sachkostenbereich unter Verlagerung der „Verantwortung“ für die erwartbaren negativen Folgen auf untere Ebenen hinausläuft, zielt sie - im Idealfall - darauf, Anstöße zu einer Optimierung der Erledigung der "Staatsaufgabe Rechtsprechung" im Binnenbereich geben und so eine funktionsgerechte, qualitativ hochwertige Rechtsprechung auch unter den Bedingungen stagnierender bzw. real sinkender Justizetats durch mehr Autonomie und Aktivierung von Selbststeuerungsressourcen sichern zu helfen.

1.2. Aufgabenkritik und Justiz"entlastung"

Die unter dem Kostendruck stehende Diskussion hat inzwischen längst den Bereich der optimalen Erledigung eines gegebenen Aufgabenbestandes (bei variierender, insgesamt im Zeitverlauf steigender oder doch auf hohem Niveau stagnierender Geschäftslast,³⁰ die sich auf die Gerichtsbarkeiten und die Instanzen ungleich verteilt³¹) verlassen und im Rahmen einer Aufgabenkritik die Frage aufgeworfen, welche Aufgaben durch die und in der Justiz erledigt werden müssen, ohne den verfassungsrechtlich aufgegebenen Rechtsschutzauftrag qualitativ in Frage zu stellen.³²

Beispiele sind hier neben der Ausgliederung oder Zentralisierung von Aufgaben der Justizverwaltung im engeren Sinne³³ etwa die Diskussionen um eine (formelle oder materielle) Privatisierung von Registern,³⁴ Abbau von den Gerichten zugewiesenen

³⁰ Der "Bericht zur Belastung der Justiz Hamburg" (Bürgerschafts-Drs. 157373, 24 f) verweist zum zeitlichen Quervergleich der Belastungszahlen darauf, "daß die Verfahren in vielen Bereichen wesentlich komplizierter und schwieriger geworden sind", und verweist hierzu auf das weiter kompliziertere Recht (Einwirkung EU-Recht; Ausdifferenzierung der Rechtsprechung; immer kurzfristigere und "hektischere" Änderungen des Bundesrechts), eine als Folge der wirtschaftlichen Krise veränderte "Streitkultur" (sinkende Vergleichsbereitschaft; "erbitteterer Streit; Streit um fragwürdigere Rechtspositionen), Komplizierungen aus der "Ost-Öffnung" und Entstehen neuer Streitfelder durch fortschreitenden Ausbau neuer Technologien und neuer Dienstleistungsformen, höhere Anwaltsdichte, Komplizierungen durch höhere Zahl ausländischer Verfahrensbeteiligten.

³¹ Auf die in den hieran anknüpfenden "Verteilungskämpfen" innerhalb des Gesamtsystems Justiz (insb.: Personalverlagerungen zwischen den Instanzen bzw. zwischen Amts- und Landgerichten) geführten Argumente soll nachfolgend nicht systematisch eingegangen werden. Innerhalb gewisser Grenzen gehört es offenbar zu dem "Berufsbild" des Richters - unabhängig von Gerichtsbarkeit und Instanz -, überlastet zu sein, und dies mit je nachvollziehbaren Argumenten belegen zu können; s. etwa die Antworten bei einer Umfrage des Hessischen Richterbundes zur Berufszufriedenheit der Richterinnen und Richter, DRiZ 1996, 339: als "angemessen" schätzen die Arbeitsbelastung 35 v.H., als "zu hoch" 61 v.H."

Ein weiterer Beleg ist der Verlauf der ebenso endlosen wie fruchtlosen Debatte um die "Pensenschlüssel". Erfrischend klar für die Perspektive der Justizverwaltung die These I/6. des Abteilungsleiters Büchel der Justizbehörde Hamburg (in: ASJ HH <*Fn. 1>): "Richter haben trotz der nicht zu leugnenden Arbeitsbelastung und eines stark verbesserungsfähigen Arbeitsplatzes einen privilegierten und attraktiven Beruf, Larmoyanz ist unangebracht".

³² Dazu M. Wiebel, Perspektiven der Dritten Gewalt. Überlegungen zur Entlastungsdebatte und zu den Strukturen der Rechtspflege, Bonn Januar 1997 (Reihe Recht und Politik der FES); ders. ZRP 1998, 221 ff [221]; Greger JZ 1997, 1077 [1083].

³³ Z.B. EDV-Dienstleistungen, Gebäudeverwaltung, Beschaffungswesen, Gebäudereinigung; dazu Mäurer DRiZ 1996, 46 [51 ff <JUDIT Bremen - Justizdienstleistungen als ausgegliederter Eigenbetrieb>].

³⁴ S. dazu Schmahl, Der DIHT und das Handelsregister, ZRP 1995, 54 ff; Bock, Ein Anschlag auf das Handelsregister?, ZRP 1995, 244 ff; Deutscher Richterbund DRiZ 1995, 118. Die im Zuge der Beratungen des Gesetzes zur Vereinfachung des zivilgerichtlichen Verfahrens und des Verfahrens der freiwilligen Gerichtsbarkeit (BT-Drs. 6398) formulierte Öffnungsklausel für die Übertragung des Handelsregisters (BT-Drs. 13/11042 <Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses>) ist gegen die Stimmen der Opposition (dazu Änderungsanträge BT-Drs. 13/11061 und 110622) in den Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 1998 (241. Sitzung) aufgenommen worden und dürfte einer der Gründe dafür gewesen sein, daß der Bundesrat in seiner 727. Sitzung vom 19. Juni 1998 (BR-Prot. 1998, 308) mit dem Ziel einer grundlegenden Überarbeitung den Vermittlungsausschuß angerufen hat (s.a. BR-Prot. 1998, 334 f). Das Vermittlungsergebnis ist gegenwärtig (Stand: 8. Juli 1998) noch nicht bekannt.

Verwaltungsaufgaben (etwa Ehefähigkeitszeugnisse, Erbschaftsbereich etc.; Rechtsanwaltszulassung³⁵), Verlagerungen von bislang den Gerichten vorbehaltenen Aufgaben auf Dritte, etwa im Ehescheidungsverfahren (Versorgungsausgleich auf Versicherungsträger,³⁶ "nichtstreitige" Scheidungen auf Notare etc.).³⁷

Nicht näher erörtert werden sollen Überlegungen, die vorhandenen Aufgaben neu zwischen dem vorhandenen Justizpersonal aufzuteilen durch (weitere) Aufgabenverlagerungen von der richterlichen Ebene auf die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, die ihrerseits durch Aufgabenverlagerungen auf das Personal der neu geschaffenen/zu schaffenden Serviceeinheiten (mit Justiz(fach)angestellten „neuen“ Typs, aber unklarer tarifrechtlicher Einordnung) entlastet werden.

Einen Grenzbereich zur dritten Kritikebene markieren die teils diskutierten, teils bereits realisierten "Vereinfachungs-", "Beschleunigungs-" und "Entlastungsmaßnahmen" durch erhöhte Zugangsschwellen zum Gericht (Stichworte: <obligatorische>³⁸ außergerichtliche Streit-schlichtung;³⁹ <erweiterte> Prozeßkostenvorschußpflicht) insgesamt bzw. Verkürzungen des Rechtsmittelzuges⁴⁰ (erhöhte Berufungssummen; Zulassungsberufung im Verwaltungsprozeß) sowie Beschränkungen der verfahrensrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Verfahrens-beteiligten (insb. im Strafprozeß, aber auch durch - erweiterte - Präklusionsmöglich-keiten, "vereinfachte" Verfahren durch Abbau förmlicher Verfahrenssicherungen <etwa Beweis-antragsrecht>, Abbau von Begründungspflichten⁴¹). Für eine "kritische" Rechtspolitik liegt hier ein bemerkenswerter Perspektivenwechsel: Bis Anfang der 80er Jahre lag der Akzent noch deutlich auf dem Abbau sozial determinierter Zugangsschwellen zum Recht.⁴²

"Verfahrensvereinfachungen" (mithin: Deregulierungen) im Bereich des Verfahrensrechts haben wegen der dienenden Funktion des Verfahrensrechts nicht zwingend, aber doch vielfach Auswirkungen auf Durchsetzung materiellen Rechts und sind geeignet, die Chancen seiner Durchsetzung ebenso wie die Berechenbarkeit des Rechts und seiner Durchsetzung, dem das formalisierte Prozeßrecht auch als Schutz gegenüber einseitiger/vorschneller Durchsetzung inhaltlich bestimmter Rechtspositionen dient, zu mindern. Die Auswirkungen der bereits in Kraft getretenen Verfahrensbeschleunigungsgesetze sind hinsichtlich dieser Dimension kaum evaluiert; die Vielfalt an Ideen und Vorschlägen in Gesetzentwürfen, Vor-entwürfen, Aufsätzen etc. für weitere - mehr oder minder weitreichende - Verfah-rens"vereinfachungen" nehmen diese Dimension ebenfalls nicht systematisch in den Blick

³⁵ Gesetzentwurf des Bundesrates (Öffnungsklausel für die Länder, Entscheidungen im Zulassungsverfahren auf die Rechtsanwaltskammern übertragen zu können), BT-Drs. 13/9610.
³⁶ Dazu Landesregierung Rheinland-Pfalz, Bericht "Straffung der Justizstrukturen", LT-Drs. 13/885, 30 f; ablehnend Beschluß des AsJ-Bundesausschusses vom 20.5.1995.
³⁷ S. auch Justizbehörde Hamburg, Projekt "Justiz 2000", Mai 1997, 44.
³⁸ Gegen eine generelle obligatorische Streitschlichtung der Antrag des AsJ-Bezirks Niederrhein zur Bundeskonferenz in Rostock
³⁹ Dazu etwa SPD-Bundestagsfraktion, Antrag "Entlastung der Zivilgerichtsbarkeit durch vor- bzw. außergerichtliche Streitbeilegung" BT-Drs. 13/11042; s.u. 1.4.
⁴⁰ Zur rechtspolitischen Diskussion im Zivilprozeß s. etwa Feiber NJW 1996, 2057 ff; Gottwald, Gutachten A zum 61. DJT, München 1996; Beschlüsse des 61. DJT NJW 1996, 2994 f; Geiß, Wieviele Rechtsmittel brauchen wir, in: Evangl. Akademie Bad Boll (Hrsg.), Was kann und muß die Rechtspflege leisten, Protokolldienst 10/96, 11 ff.
⁴¹ Zu den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problemen (von den akzentanzmindernden und - wegen der Rationalitätsverbürgenden Funktion - zumindest sachlich qualitätsmindernden Wirkungen nicht begründeter Entscheidungen ganz abgesehen) s. J. Lücke, Begründungszwang und Verfassung, Tübingen 1987. Von der Möglichkeit eines Begründungsverzichts nach § 78 Abs. 5 Satz 1 AsylVfG, § 124a Abs. 2 S. 2 VwGO im Zulassungsverfahren wird recht unterschiedlich Gebrauch gemacht.
⁴² Aus dem rechtssoziologisch/-politisch orientierten Schrifttum s. etwa T. Rasehorn (Hrsg.), Rechtsberatung als Lebenshilfe, Neuwied/Darmstadt 1979; E. Blankenburg u.a., Rechtsberatung. Soziale Definition von Rechtsproblemen durch Rechtsberatungsangebote, Neuwied/Darmstadt 1982; Bender/Strecker, Zugangsbarrieren zur Justiz, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 4 (1976), 377 ff; Rehbin-der, Die Kosten der Rechtsverfolgung als Zugangsbarriere der Rechtspflege, in: Jahrbuch für Rechtsso-ziologie und Rechtstheorie 4 (1976), 395 ff.

(und weisen auf eine Juristinnen und Juristen oft abgesprochenes Maß an Ideenreichtum und Kreativität).

Aus diesem Umstand folgt aber für die (justizinterne) rechtspolitische Diskussion eine gewisse Orientierungs-, weil Maßstablosigkeit.

- - Gerade rechtspolitisch Interessierte, "kritische" JustizjuristInnen sollten (und können) - jedenfalls bei einer "pragmatisch-reformistischen" Perspektive - einen nicht unerheblichen "Modernisierungsbedarf" nicht bestreiten. Dies gilt allzumal dann, wenn sie von dem Bild einer (quantitativ und/oder qualitativ) überlasteten Justiz nicht abrücken wollen und bei einer (selbst)kritischen Analyse anerkennen, daß nicht jeder Vorschlag zur Vereinfachung einen "Abbau des Rechtsstaates" bewirkt. Daß die Lösung der Probleme nicht (allein oder vorrangig) in einem Ruf nach „more of the same“ (mehr Geld, mehr Personal etc.) liegen kann, kann inzwischen als breiter Konsens nicht nur deswegen gelten, weil dieser Ruf angesichts der Haushaltslage in den Ländern ohnehin bei den politisch Verantwortlichen bestenfalls ungehört verhallen würde (und ansonsten den Vorwurf an die Justiz, strukturell reformunfähig und -unwillig zu sein, nur begünstigte).
- - Der Blick über die nationalen Grenzen in das (west-)europäische Ausland und die USA erhöht unter der ernsthaft nicht bestreitbaren Prämisse, daß es sich um (wenn auch anders organisierte) Rechtsstaaten handelt, die Irritationen: Dort "funktionieren" Rechtsschutz, aber auch Rechtsversorgung auch - wenn auch auf teils ganz andere Weise und (möglicherweise) auf einem anderen (nicht notwendig: niedrigeren) "qualitativen" Niveau.⁴³ Auch bei Betonung des "Gemeinplatzes" der Rechtsvergleichung, daß einzelne Elemente ("Bausteine") eines anderen Rechtssystems nicht ohne Betrachtung ihrer je spezifischen Funktion für das/in dem nationalen Rechtssystem und dessen Einbettung in den je historischen, sozio-kulturellen und ökonomischen "gesellschaftlichen" Kontext in das Rechts-, insb. Justizsystem der Bundesrepublik übertragen werden kann, liegt - im rechtspolitischen Diskurs - genau dies nahe. Ohne die Annahme zumindest der Möglichkeit einer Übertragung macht die Thematisierung wenig Sinn. Der - notwendige und oft fruchtbare - Blick "über die Grenzen" bei der Suche nach "Reform"ideen oder doch "rechtsstaatsverträglichen" Möglichkeiten der Vereinfachung hat im Zeitalter der Globalisierung/Europäisierung zudem eine gewisse Vermutung der "Modernität" (und damit: Richtigkeit) für sich. Zumal dies nicht falsch sein muß, sondern nur kann, trübt es doch strukturell den "kritischen" Blick in der Frage der Übertragbarkeit und begünstigt "Themenkonjunkturen".⁴⁴
- - Justizpolitik ist ungeachtet der Bundeszuständigkeit für das gerichtliche Verfahrensrecht vorrangig Ländersache. Bei allen Schwierigkeiten, die interföderale Abstimmungsprozesse mit sich bringen,⁴⁵ weist einiges auf eine faktische "Große Koalition" der um ihre Justizhaushalte (und die Funktionsfähigkeit "ihrer" Justiz") bangenden Verantwortlichen für das Justizressort.⁴⁶ Sie stehen zudem - je nach Finanzlage ihres Landes - unter besonderen Handlungszwängen und mögen so auch ihre Zustimmung zu solchen Änderungen

43

Bereits diese Perspektive setzt voraus, daß auch "Rechtsstaatlichkeit" ein "Optimierungsproblem" ist und nicht hinreichend mit dem binären Schema "rechtsstaatlich/ nicht rechtsstaatlich" erfaßt werden kann. Optimierungsbetrachtungen tendieren aber dazu, (normativ/<rechts>politisch) klare (Entscheidungs)Maßstäbe in ungewissen "Abwägungsprozesse" aufzulösen; s. dazu B. Schlink, Abwägung im Verfassungsrecht, Berlin 1976; Ossenbühl DVBl. 1995, 904 ff.

44

Transnationale JuristInnenvereinigungen oder internet-gestützte, kontinuierliche Diskussionszusammenhänge mögen dem entgegenwirken.

45

Heitmann (NJW 1997, 3420 f) etwa beklagt nicht zuletzt wegen der komplexen Entscheidungsfindungsprozesse, in die dann auch noch die Bundesebene hineinspielt, für die Rechtspolitik eine "Kultur des kleinsten Nenners", einen "weit verbreitete(n) Widerstand gegen grundlegende Neuerungen" und eine "Reformunfähigkeit" trotz zahlloser "Reformen".

46

Ein Sonderproblem insb. des Strafrechtsbereichs ist die partielle "Okkupation" der Rechts- und Justizpolitik durch die Innenminister.

des Verfahrensrechts geben (müssen), die als - noch - vertretbar erscheinen, die sie aber bei besserer Finanzlage abgelehnt hätten. Die - wegen der Komplexität der Probleme wohl unvermeidliche - Verlagerung von Konsensbildungsprozessen in intransparent agierende Arbeitsgruppen der Justizministerkonferenz erschwert zusätzlich rechtspolitische Diskussionen/Interventionen der interessierten (Fach)Öffentlichkeit: Sie erfährt oft von Vorhaben zu spät, um wirksam intervenieren zu können, die Problem- und Themenvielfalt übersteigt ihre Verarbeitungskapazitäten und ihr "Reaktionsvermögen".⁴⁷

- - Nicht nur die Zeitstruktur und die Intransparenz der Diskussionen (vor allem in der JuMi-KO), sondern das Tempo der Veränderungen insgesamt begünstigen Orientierungslosigkeit. Der Parteitagebeschluss von Mannheim ist als Leitlinie nur (noch) begrenzt tauglich, weil er das solchen Beschlüssen eigene Abstraktionsniveau aufweist, nicht frei von inneren Widersprüchen und unausgetragenen/unausgewiesenen Zielkonflikten ist und die "Umsetzung" der dort niedergelegten "Perspektiven" Teil des Problems ist. Die sukzessive "Abarbeitung" der dort beschlossenen Grundsätze führt zudem zu Ungleichgewichten und Zielverschiebungen, deren (selbst)kritische Reflexion durch die Vielfalt der Themen und das Tempo der Veränderungen erschwert wird.

1.3. Justizkritik: von mangelnder "Kundenorientierung" bis zur Verfehlung ihres "gesellschaftlichen Auftrages"

Auf einer dritten Ebene steht die Justiz aber auch im Kreuzfeuer der Kritik wegen der Art und Weise, in der sie ihre Aufgaben erfüllt. Hier fließen in (politischer) Reichweite, Berechtigung und Brisanz höchst unterschiedliche Dimensionen der Kritik zusammen:

- - Eine - eher äußerliche - Kritik setzt an der mangelnden "Kundenorientierung" der Justiz an. Stichworte sind etwa überlange Verfahrensdauer, unverständliche bzw. unzureichend begründete Entscheidungen,⁴⁸ mangelnde Erreichbarkeit der Justiz (insb. der RichterInnen und Richter), unzureichende Durchschaubarkeit der Arbeitslast der Richterinnen und Richter und ihrer Arbeitszeitgestaltung sowie richterlicher Nebentätigkeiten,^{49/50} Intransparenz der (konkreten) Verfahrensabläufe, "kundenfeindliche" Gestaltung der Gerichtsgebäude, Wartezeiten bei mündlichen Verhandlungen etc..
- - Auf die Inhalte der Ergebnisse des "Dienstleistungsbetriebes" Justiz, im Kern also die Rechtssprechungsinhalte und den von ihnen ausgehenden Wirkungen, zielt eine Kritik, welche die Justiz (verdeckt oder offen) als Innovationshemmnis (etwa Verwaltungsgerichtsbarkeit), als tendenzielles "Sicherheitsrisiko" (etwa Teile der Strafjustiz) oder als den

47

Die "alternativen/kritischen" Diskussionszusammenhänge, die etwa die "Richter und Staatsanwälte in der ötv", die Neue Richtervereinigung, der Richterratschlag, die Rechtspolitischen Kongresse der Friedrich-Ebert-Stiftung und (vormals?) der Alternative Juristentag herstellen, sind durch personelle Überschneidungen geprägt, die Stellung der Bundes-AsJ in der Partei ist relativ schwach, die SPD-Bundestagsfraktion kann derzeit nicht als Zentrum einer perspektisch angelegten, rechtsstaatsorientierten Rechts- und Justizpolitik gesehen werden. Bündnis 90/Die Grünen haben in der Rechts- und Justizpolitik - trotz des hessischen Justizministers - jedenfalls keinen (erkennbaren) Schwerpunkt und fallen als "Stachel im Fleisch" der SPD aus.

48

Zur (möglichen) Funktion der Entscheidungsgründe unter dem Aspekt "Pflicht zur Kürze" (und skeptisch zur akzeptanzfördernden Funktion <langer> Entscheidungsbegründungen) s. R. Meyke, Entscheidungsgründe - Pflicht zur Kürze, DRiZ 1990, 58 ff; essayistisch zum "Juristendeutsch" R. Gerhardt, Sprache in Urteilen - Urteile über die Sprache, DRiZ 1996, 222 ff.

49

Zum "Fall Henrichs" (und die Reaktionen von Öffentlichkeit und Politik hierauf, die einer gesonderten Fallstudie wert wären) s. nur Rudolph, Richteramt und Nebentätigkeit - Gedanken zum Fall Henrichs, NJW 1997, 2928 ff; s.a. DRiZ 1997, 221 ff; BDVR-Rundschreiben 2/1997, 35 ff; 4/1997, 116 ff; 5/1997, 136 ff.

50

Hessen hat inzwischen mit der umfassenden, restriktiven Neuregelung des Nebentätigkeitsrechts für Richter durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Richtergesetzes v. 16. Dezember 1997, GVBl. 1997, 445, die Konsequenzen gezogen; weitere Länder werden wohl folgen.

Wirtschaftsablauf hemmenden Faktor (etwa fehlendes Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge in der Zivilgerichtsbarkeit) sieht.

Der zweiten Kritikdimension geht es nicht (bloß/vorrangig) um eine "äußerliche" Ökonomisierung der Justiz, sondern um Akzentverschiebungen im Rahmen ihres (grund)gesetzlich definierten gesellschaftlichen Auftrages. Der Sache nach zielt die Kritik auf eine "innere" "Ökonomisierung" der Rechtsprechungsinhalte, die Rejustierung von justizförmiger Rechtsdurchsetzung und Marktanforderungen bzw. Anforderungen, die sich aus der „Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ ergeben, bei der Strafjustiz auf eine Ausrichtung der Justiz auf bestimmte sicherheits- bzw. kriminalpolitische Aufgaben und Funktionen, in weiten Teilen damit auch um eine Verschiebung der Gewichte zwischen Exekutive und Judikative. Die Justiz soll nicht nur quantitativ und qualitativ effektiv und engagiert im Rahmen ihrer unbestrittenen Bindung an Gesetz und Recht unter Berücksichtigung klarer Vorgaben des demokratisch legitimierten Gesetzgebers tätig sein, sondern die bei der Anwendung und Auslegung des (formellen und materiellen) Rechts bei der einzelfallbezogenen Rechtsanwendung verbleibenden Spielräume nach Maßgabe bestimmter (etwa verwaltungs-, wirtschaft-, sozial- oder kriminal)politischer Vorgaben und "Aufträge"⁵¹ nutzen.

Das Problem dieser zweiten Kritikebene liegt darin, daß der Konsens über die "gesellschaftliche Funktion" und den "gesellschaftlichen Nutzen" der Justiz aufgebrochen scheint. Justiz sieht sich stärker als früher konfrontiert mit politischen, divergierenden, teils amorphen "Funktionszuschreibungen". Die Betonung, daß verfassungsrechtlicher Auftrag und Unabhängigkeit der Justiz unbestritten seien, wird gekoppelt mit Hinweisen auf einzelne (grob) inakzeptable Entscheidungen (oder auf eine insgesamt in Teilbereichen "falsche" Rechtsprechungstendenz⁵²), die das Vertrauen der Rechtsunterworfenen in die Justiz, ihren Rückhalt in der Bevölkerung und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen minderten.⁵³ Diese Form der Kritik hat es relativ "einfach" deswegen, weil bei der Vielzahl der von der Justiz zu treffenden Entscheidungen ein erhebliches "Unzufriedenheitspotential" selbst dann bestünde, wenn - was sie nicht ist - die Justiz optimal organisiert wäre, die "Fehlerquote" sich im Promillebereich bewegte. Es kommt hinzu, daß in einer pluralen Gesellschaft die "Alltagsvorstellungen" über "gerechte/richtige" richterliche Entscheidung notwendig divergieren, die gesetzlichen Vorgaben hier eine - dann aber auch politisch zu verantwortende - Präferenzentscheidung zwischen⁵⁴ unterschiedlichen, oft interessegeleiteten "Gerechtigkeitsvorstellungen" zu treffen haben⁵⁴ und die auf Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung gerichteten Änderungen des Prozeßrechts die Chancen der Verfahrensbeteiligten, ihre metajuristischen "Gerechtigkeitsvorstellungen" in das Verfahren einzubringen, ebenso mindern wie die der Gerichte, die Präferenzentscheidungen des Gesetzgebers diskursiv zu vermitteln.⁵⁵

Die Berufung auf übergreifende "Aufträge" der Justiz (z.B. einen Sicherheitsauftrag" der Strafjustiz) bedeutet in der Sache die Aufforderung, sich von den durch das gesetzte Recht

⁵¹ Mit Recht kritisch gegen einen parteiübergreifend politisch behaupteten übergreifenden "Sicherheitsauftrag" der Strafjustiz Voß ZRP 1998, 68 [69].

⁵² Etwa: überdehnte Anwendung des Jugendstrafrechts auf Heranwachsende; "tendenziös" arbeitnehmer- oder mieterfreundliche" Rechtsprechung.

⁵³ Pars pro toto die von R. Lamprecht (Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1996) dokumentierte und aufbereitete Reaktionen auf die Beschlüsse des Bundesverfassungsgericht zu "Soldaten sind Mörder" und "Kruzifix"; s.a. Schulze-Fielitz, Das Bundesverfassungsgericht in der Krise des Zeitgeistes, AöR 122 (1997), 1 [27 f].

⁵⁴ Zu den Problemen, vor welche der mit dem Schlagwort "Normenerosion" bezeichnete "Zerfall" dem Recht vorgelagerter Sozialnormen und der Versuch ihres Ersatzes durch Rechtsnormen die Gerichtsbarkeit stellt, s. Hassemer (*Fn. 15), 99 f.

⁵⁵ Es hieße Luhmann's sytemtheoretisch-analytischen Ansatz von der "Legitimation durch Verfahren" (2. Aufl. 1975; zur Kritik Machura ZfRSoz 1993, 97 ff) gröblich mißzuverstehen, Akzeptanzsicherung und "Legitimation" der Entscheidung als automatische Folge beliebig ausgestaltbarer Verfahren zu sehen.

vorgegebenen Konkretisierungen des Rechtsschutz- und -durchsetzungsauftrages zu lösen⁵⁶ oder doch bei der Auslegung und Anwendung des Recht, ohne daß diese Gewichtung de lege lata vorgesehen wäre, einen von vielen Abwägungsgesichtspunkten (absolute oder doch relative) Priorität einzuräumen.

Die ideologie- und justizkritische Dimension der Reformdebatte der 60er/70er Jahre, welche auf vielen Ebenen (z.B. Methodenlehre, Juristenausbildung, Justizorganisation und -personal) darauf gerichtet war, die sozialen und politischen Voraussetzungen und Implikationen des justiziellen Rechtssystems durch Offenlegung transparenter (und damit auch: diskutier- und kontrollierbar) zu machen wird ausgeblendet und gegen die personell „bunter“ gewordene Justiz gewendet. Die analytisch richtige Erkenntnis dieser Debatten, daß die Justiz in ihren Strukturen und Wirkungen nicht politisch „neutral“ sei, weil sie es ob der Herrschaftsfunktion von Recht nicht sein könne, wird in der Weise als Handlungsprogramm aufgegriffen, daß die Justiz dann auch in dem Sinne „politisierbar“ sei, daß sie unter Relativierung der in der Analyse durchaus anerkannten relativen Selbständigkeit der Systeme „Recht“ und „Politik“ auf bestimmte „politische“ (nicht notwendig im Sinne von: parteipolitische) Perspektiven festgelegt werden dürfe.

Selbst wenn die Folgerungen, die bei dieser Form der Kritik für die richterliche Entscheidung im Einzelfall aus solchen meist nur global umschriebenen "Aufträgen" zu ziehen sind, eindeutig wären, mithin nicht bloß in Voraussetzungen und Folgen umstrittene (kriminal)politische Forderungen transportiert werden, bliebe es dabei, daß eine Kritik, die an der Verfehlung solcher "Aufträge" im Einzelfall ansetzt, eine (kriminal)politische ist. Sie wählt mithin einen Maßstab, der für die spruchrichterliche Tätigkeit nicht direkt heranzuziehen ist, und verkennt so in doppelter Weise die durch die gewaltenteilende Kompetenzordnung des Grundgesetzes gezogenen Grenzen: Der Justiz werden für die rechtsprechende Tätigkeit Maßstäbe und Ausrichtungen angesonnen, die nicht unmittelbar aus dem ihr normativ vorgegebenen Entscheidungsprogramm abzuleiten sind, und es wird das Bemühen⁵⁷ um die Durchsetzung bestimmter (kriminal)politischer Entscheidungen und Ausrichtungen⁵⁷ aus dem politischen Raum (in dem auch über ihre verbindliche Festlegung durch Gesetz zu entscheiden ist) verlagert, bezeichnen in der Sache mithin "Versäumnisse" der Politik. Diese (bewußten oder mangels hinreichenden Verständnisses für die gewaltenteilende Ordnung des Grundgesetzes unbewußten) Grenzüberschreitungen sind auch nicht mehr von dem - richtigen und wichtigen - Ansatz gedeckt, daß Richter und Gerichte sich der öffentlichen Kritik hinsichtlich der Art und Weise sowie den Wirkungen ihrer Tätigkeit zu stellen haben.

Besonderheiten gelten für das Verhältnis Justiz/Medien, das hier nur unter Ausblendung der "Öffentlichkeitsarbeit der Justiz"⁵⁸ gestreift werden kann.⁵⁹ Den Medien kann die Politikern, die zugleich auch in verfassungsdeterminierte Ämter eingebunden sind, abzuverlangende Achtung der Trennung von Recht und Politik/Moral und der Ausdifferenzierung des "Justiz-

⁵⁶ Dies leugnet nicht die aus der - in gewissen Grenzen - unvermeidbaren und durch die qualitativen Veränderungen des Rechts und seiner gesellschaftlichen Funktion verstärkten, methodisch nur schwer "kleinzuarbeitenden" Spielräume der Rechtsprechung bei der Rechtsanwendung, -auflegung und -"schöpfung" (s. dazu Heußner, Zielkonflikte bei der Rechtsgewährung, DRiZ 1987, 312 [314 ff]). Das Beharren auf der "Eigenlogik" des ausdifferenzierten "Subsystems" Recht(sprechung) gegenüber politisch-moralischen Diskursen plädiert nicht für ein objektivistisch-mechanistisches Richterleitbild oder den "unpolitischen" Richter, sondern wendet sich gegen eine Vermischung von Recht einerseits, Politik und Moral andererseits.

⁵⁷ Die gilt auch für eine Ausrichtung an der Akzeptanz justizieller Entscheidungen oder an dem, was der Bewahrung und Stärkung eines allgemeinen Rechtsbewußtseins zuträglich ist.

⁵⁸ Dazu die Broschüre des Nds. Justizministeriums "Das Erscheinungsbild der Justiz in der Öffentlichkeit", S. 17 ff.

⁵⁹ S. dazu C. Bommarius, Vom Beruf unserer Zeit zur Urteils- und Richterschele durch die Medien, DRiZ 1996, 244 ff; R. Ogorek, Recht, Moral, Politik: Zum Richterbild in der Mediengesellschaft, KritV 1997, 5 ff; P. Caesar, Justiz und Öffentlichkeit. Grundsätzliches und Aktuelles, RuP 1996, 144; s. bereits Kissel (*Fn. 15), 17 ff.

systems" nicht angesonnen werden. Für die Medien gilt,⁶⁰ daß die publikumswirksame Aufbereitung von "Rechtseignissen" tendenziell die Grenzen von "juristischem" und "moralischem" Diskurs zu verwischen und die Spezifika der justiziellen Aufbereitung von Lebenssachverhalten (einschließlich der Systembedingungen unabhängiger Justiz) auszublenden hat. Das Problem "massenmedialer Rechtskommunikation" liegt weniger darin, "daß Medien einseitig oder unvollständig über eine Begebenheit berichten, als in dem Umstand, daß mit ihrer Berichterstattung - und sei es unausgesprochen - der Anspruch vermittelt wird, zutreffend über Recht (und nicht etwa nur über das Gute oder das Böse im Menschen) zu informieren". An dem Grundtatbestand, daß "Anschlußfähigkeit in der Medienberichterstattung völlig anderen Gesetzen unterliegt als Anschlußfähigkeit im Rechtsdiskurs", "Fachdebatte und öffentliche Kommunikation über Recht umso unverbundener nebeneinander her(laufen), je mehr in den Massenmedien über diesen Gegenstand debattiert wird",⁶¹ kann auch eine noch so gelungene "Öffentlichkeitsarbeit" der Justiz (so wichtig und verbesserungsfähig sie ist) Grundlegendes nicht ändern.

Der Richterschaft bleibt hier nur der mit geringen Erfolgsaussichten verbundene Versuch, sich auf diese beiden Kommunikationsebenen einzulassen, die Differenz von Recht und Moral (und die daraus folgenden unterschiedlichen Perspektiven auf einen "Fall"/ein Rechtsproblem) offensiv als notwendig zu verteidigen und rechtspolitisch für die dem gesetzten Recht zugrundeliegenden Gerechtigkeitsmaßstäbe zu werben. Dies verlangt nach einer kontinuierlichen, offensiven und professionellen Öffentlichkeitsarbeit der Justiz, die im Wissen um die Selektionskriterien der Medien auch versucht, die „normalen“ und tagtäglichen (und daher auch bislang wenig wahrgenommenen) Leistungen der Justiz für Gerechtigkeit, sozialen Ausgleich, Rechtsfrieden und Rechtssicherheit als anhand positiver Beispiele in das Bewußsein der Öffentlichkeit zu rücken.

1.4. Außergerichtliche Streitschlichtung

Eine "ambivalente" Stellung hat in der Justizdebatte der Ruf nach einem Ausbau der Möglichkeiten (fakultativer, obligatorischer oder gar ausschließender) vor- bzw. außergerichtlichen Streitschlichtung.⁶² Er konzentriert sich gegenwärtig vor allem auf Verfahren mit geringen Streitwerten bzw. "Alltagskonflikten" im weitesten Sinne.⁶³ Die Abwanderung von Verfah-

⁶⁰ S. Ogorek (*Fn. 59), KritV 1997, 5 [14 ff]; zur Differenzierung zwischen "privater" (inkl. Medien) und "amtlicher" Kritik s.a. R. Mishra, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, Berlin 1997; ders., Zulässigkeit und Grenzen amtlicher Urteilsschelte, ZRP 1998, 402 ff.

⁶¹ Ebd., S. 15 f.

⁶² In genau die andere Richtung weist die zum 1. Januar 1997 geschaffene Möglichkeit, auch durch Landesgesetz das Vorverfahren im Verwaltungsprozeß abzuschaffen, von der Bayern bereits Gebrauch gemacht hat. Zu entsprechenden Überlegungen in Niedersachsen s. LT-Drs. 13/3345; BDVR-Rundschreiben 1/1998, 20 ff; krit. D. Oppermann, Verfahrensbeschleunigung auf Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nach der VwGO? Ein Beitrag zur aktuellen Reformdebatte, Die Verwaltung 1997, 517 ff; Versteegen, BDVR-Rundschreiben 4/1998, 83 [84].

⁶³ Aus dem überbordenden Schrifttum der jüngeren Zeit etwa: Duve, Vertragen sich Schlichten und Richten?, Betrifft Justiz Nr. 50 (Juni 1997), 62 ff; Chr. Strecker, Richterspruch und Streitbeilegung. Typen von Konflikten und Formen der Intervention, Betrifft Justiz Nr. 50 (Juni 1997), 66 ff; Th. Krapp, Modelle zur alternativen Konfliktlösung an amerikanischen Zivilgerichten, ZRP 1994, 115 ff; Böckstiegel, Schlichten statt Richten, DRiZ 1996, 267 ff; W. Gottwald, Rechtspflege als Konfliktmanagement, Betrifft Justiz Nr. 47 (September 1996), 312 ff; K. Eichele, Obligatorische vorgerichtliche Schlichtung?, ZRP 1997, 393 ff; Behrens, Die außergerichtliche Streitschlichtung nach dem Modell Nordrhein-Westfalen, DRiZ 1997, 236 ff; Behrens, Außergerichtliche Streitschlichtung in Zivilsachen, RuP 1997, 73 ff; W. Hoffmann-Riem, Konfliktbewältigung in einer angebotsorientierten Rechtsschutzordnung, ZRP 1997, 190 [193 ff]; W. Gottwald/D. Stempel (Hrsg.), Streitschlichtung. Rechtsvergleichende Beiträge zur außergerichtlichen Streitschlichtung, Köln 1995; J. Stock/P.-I. Thünte/H. Wolff, Schnittstellen von außer- und innergerichtlicher Konfliktbearbeitung im Zivilrecht, Köln 1995; C. Simsa/J. Stock, Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von außer- und innergerichtlichen Konfliktregelungen, ZfRSoz 1991, 302 ff; Leutheusser-Schnarrenberger NJW 1995, 2441 [2444 ff]; DRB-Modell für ein obligatorisches vorgerichtliches Schlichtungsverfahren, DRiZ 1998, 226 f.

ren mit hohen Streitwerten (und damit auch hohen Gebühreneinnahmen⁶⁴) aus der Justiz zu Schiedsgerichten/Schlichtungsstellen etc. (teils unter Mitwirkung von Justizangehörigen) wird dabei zumeist undiskutiert hingenommen und nicht hinreichend als bedenkliches Zeichen dafür gewertet, daß in der Wirtschaft der Justiz eine nach Zeitstruktur, Verfahrensablauf und Qualität hinreichende Bearbeitung bestimmter Streitigkeiten nicht (mehr) zugetraut wird (wobei Grund allerdings auch die Sorge vor einer zu „justizielle/rechtsorientierte“ Aufarbeitung befürchtet wird, bei der bestimmte Interessen nicht hinreichend zur Geltung gebracht werden können und die Steuerungs- und Ausgleichsfunktion des Rechts nicht eben nicht zugunsten anderer Handlungs- und Entscheidungsparameter reletiviert werden kann).

- Außergerichtliche Streitschlichtung hat eine qualitative Dimension insoweit, als der im Konsens hergestellte Rechtsfriede dem durch streitige Entscheidung bewirkten Konfliktregulierung überlegen sein kann. Dies ist indes keine automatische Folge,⁶⁵ sondern setzt neben einer sozial nicht gleichmäßig verteilten Fähigkeit, sich in solchen Prozessen einbringen zu können, im Großen und Ganzen gleichwertige Verhandlungspositionen voraus.⁶⁶

Dies ist nicht durchweg und für alle Bereiche, für die außergerichtliche Streitschlichtung diskutiert wird, der Fall. Der qualitative Zugewinn, der in der Stärkung der "gesellschaftlichen Selbstregulierungskräfte" ohne Inanspruchnahme der Justiz für die Herstellung und Wahrung des Rechtsfriedens und materialer Gerechtigkeit liegen kann, kann sich bei "Privatisierung" dieser Konfliktschlichtungsmechanismen leicht in sein Gegenteil verkehren. Dies ist insbesondere dann zu besorgen, wenn mit der partiellen "Privatisierung" (i.S.v. Re-Vergesellschaftung) auch Kostenverlagerungen einhergehen, das Kostenrisiko der Rechtsverwirklichung (auch im kleinen) potentiell prohibitive Dimensionen annimmt und die Verfahren so ausgestaltet sind, daß die Möglichkeiten ihrer sinnvollen Nutzung sozial und/oder ökonomisch ungleich verteilt sind.

Die (zeitweilige) Herausnahme aus dem formalisierten gerichtlichen Verfahren bedeutet unter Bedingungen nicht wesentlich verringerter materieller Regelungsdichte immer auch eine "Informalisierung" des Rechts, bei der die Rechtsdurchsetzung (und letztlich auch die Steuerungsfunktion des Rechts) von der sozial/ökonomisch determinierten Fähigkeit abhängig wird, gezielt (argumentative, personelle und finanzielle) Ressourcen zu seiner Durchsetzung aktivieren zu können: Der Unterschied zwischen "Recht haben" und "Recht bekommen" wird größer werden.

- Ein quantitatives Moment liegt in dem Versuch, die (insgesamt quantitativ, aber auch qualitativ⁶⁷ ansteigende) Belastung der Gerichte dadurch zu bewältigen, daß mehr Verfahren als bisher⁶⁸ gar nicht erst zu Gericht gelangen. Eine quantitativ beachtliche "Filterwirkung" unter-

⁶⁴ Zu diesem Aspekt Coeppicus, Schiedsgerichtsbarkeit durch Justizangehörige, ZRP 1995, 203 [204].
⁶⁵ S. dazu - am Beispiel empirischer Untersuchungen zur "subjektiven Verfahrensgerechtigkeit - alternativer Konfliktregelungsverfahren in den USA - Vidmar, Verfahrensgerechtigkeit und alternative Konfliktbewältigung, ZfRSoz 1993, 35 ff.

⁶⁶ Die Diskussionen um die Gefahren einer nichtsstaatlichen "Betriebsjustiz" einerseits, die Übernahme von Modellen substaatlicher "Streitschlichtung" durch die "Betriebsschlichtungskommissionen" und sonstige "gesellschaftlicher Gerichte" der DDR andererseits bezeichnen die Spannbreite der Probleme, welche einer unkritischen/undifferenzierten (rechtspolitischen) Option für "außergerichtliche Streitschlichtung", so wichtig und richtig die perspektivische Ausrichtung ist, entgegenstehen. Entsprechendes gilt für die Probleme, die mit "Schiedsstellen" in Parteien, Vereinen oder Gewerkschaften verbunden sein können.

⁶⁷ Stichworte sind - etwa - die wachsende Bedeutung der EU-Rechts, das neben und/oder anstelle des nationalen Rechts Berücksichtigung erheischt, die wegen der gesellschaftlichen Entwicklung "härter" werdende rechtförmige Austragung von Verteilungskonflikten oder die höheren Anforderungen, die bei der Rechtsanwendung an die Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher, ökonomischer oder ökologischer Wissensbestände gestellt werden.

⁶⁸ Schon heute entfaltet die Rechtsanwaltschaft eine ganz erhebliche „Filterfunktion“ (s. - unter Bezug auf die Untersuchung von R. Wasilewski, Streitverhütung durch Rechtsanwälte, Köln/Essen 1990 -, Greger JZ 1997, 1077 [1079]; J. Stock u.a., Strukturanalyse der Rechtspflege. Bilanz eines Forschungsprogramms des Bundesministeriums der Justiz, Köln 1996, 34 ff [SAR-Schwerpunkt "Schnittstelle zwischen außer- und innergerichtlicher Konfliktbearbeitung"]), wobei darüber gestritten werden mag, ob unter den

stellt, mag dies - soweit nicht unter dem Kostendruck stagnierende oder sinkende Eingangszahlen umgehend in Stellenstreichungen umgesetzt werden - der Gesamtheit der Rechtssuchenden durch kürzerer Verfahrenslaufzeiten und/oder durch der Richterschaft geschaffene Freiräume zu intensiverer, qualitativ "besserer" Arbeit zurückzukehren, zugute kommen. Nicht abschließend durchdacht sind indes die Folgen, die das "Herausfiltern" "vergleichsträchtiger" Verfahren durch eine effiziente (und Gerechtigkeitsstandards wahrende) außegerichtliche Streitschlichtung auf den "Verfahrensmix", den ein durchschnittlicher Richter/eine durchschnittliche Richterin zu bearbeiten haben wird, und letztlich die "Qualität" der Arbeit insgesamt haben können. Jedenfalls wird die Notwendigkeit steigen, bei der leidigen "Pensendiskussion" stärker als bisher nach Maßgabe erst noch zu entwickelnder Maßstäbe auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

- Bei den quantitativen Überlegungen wird auch zu berücksichtigen sein, daß die Fähigkeiten der Justiz, die an sie herangetragenen Verfahren nicht nur im Ergebnis nach Gesetz und Recht, sondern in dem hierdurch gezogenen Rahmen auch in einer den Rechtsfrieden und das Vertrauen in die Justiz stärkenden Weise zu bearbeiten, erhalten bleiben oder (wieder) gestärkt werden. Dies setzt voraus, daß durch Rationalisierungsmaßnahmen in der Justiz frei werdende Ressourcen nicht oder doch nur teilweise zur Haushaltskonsolidierung abgezogen werden, sondern der Justiz als „Reformdividende“ für Maßnahmen der Qualitätsverbesserung (etwa einer deutlichen Stärkung der mündlichen Verhandlung) auf Dauer erhalten bleiben.

- Bei der quantitativen Betrachtung gilt schließlich, daß die Justiz als reaktiv agierende (und damit an Vergangenen arbeitende) Institution die an sie herangetragenen Verfahren zu bearbeiten hat. Hierfür haben neben veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und irreversiblen gesellschaftlichen Prozessen (zu denen gerade auch die strukturell gesunkene Fähigkeit der Gesellschaft zur eigenständigen Regulierung nicht notwendig justizförmig auszutragender Konflikte rechnet) gerade auch die Gestaltungsentscheidungen des Gesetzgebers wesentlichen Anteil - sowohl hinsichtlich der Verfahrenszahl insgesamt als auch hinsichtlich der Möglichkeiten der Justiz, diese in angemessener Zeit "vernünftig" zu bearbeiten.⁶⁹

1.5. Justizbe-/entlastung und materielles Recht

Die Entlastungs-, Beschleunigungs- und Vereinfachungsbestrebungen setzen überwiegend am gerichtlichen Verfahren (und damit am Verfahrensrecht) an.⁷⁰ Der Beitrag, den das materielle Recht an der Justizbelastung hat, wird strukturell vernachlässigt und oft nur in dem justizkritischen Argument wahrgenommen, daß ein Teil der Belastung (und der Vermittlungsschwierigkeiten) "hausgemacht" seien durch eine immer differenziertere, spezialisiertere, zu sehr an der "Einzelfallgerechtigkeit" orientierte Rechtsauslegung und -anwendung,⁷¹ die

69 Bedingungen bundesrepublikanischer Rechtskultur die Quote von ca. 70 v.H. hoch oder niedrig ist. Noch nicht abschließend zu beurteilen ist, wie sich der deutliche Anstieg der Zahl zugelassener Rechtsanwälte (dazu bereits Ch. Hommrich, Die Anwaltschaft unter Expansionsdruck, Köln/Essen 1988; R. Wettmann/K. Jungjohann, Inanspruchnahme anwaltlicher Leistungen, Köln/Essen 1989) langfristig auf die „Streitkultur“ und die Neigung, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, auswirken wird. Noch jedenfalls steigen die Verfahrenszahlen nicht proportional zur Zahl zugelassener Rechtsanwälte.

Ein Beispiel ist die stärkere Anrechnung von Abfindungen bei aufgelöstem Arbeitsverhältnis auf Sozialleistungen, welche im arbeitsgerichtlichen Kündigungsschutzverfahren die Möglichkeit, das Verfahren durch Vergleich zu beenden, deutlich mindern werden; ein anderes Beispiel ist die Insolvenzrechtsreform, die zu einer deutlichen Mehrbelastung der ordentlichen Gerichte führen wird (s. die Beispiele bei Palm, Justizverwaltung und Rechtspolitik. Erfahrungen und Erwartungen, in: FS Posser, Köln u.a. 1997, 461 ff).

70 S. etwa U. Boysen, Alle Jahre wieder - zu einem neuen Entlastungsgesetz für die Zivilrechtspflege, ZRP 1996, 291 ff; Weth NJW 1996, 2467, nach dem seit Inkrafttreten des GVG und der ZPO im Jahre 1879 fast 50 Gesetze mit dem Ziel ergangen sind, zur Beschleunigung des Zivilprozesses und zur Entlastung der Zivilgerichte beizutragen.

71 S. etwa Sandler ZRP 1979, 227 ff; Geiß DRiZ 1996, 5 [8 ff].

auch Rechtsbereinigungsbemühungen durch Abbau unnötig komplizierter, unklarer, unpräziser und unpraktikabler Regelungen konterkariere.

Rechtspolitisch sollte gleichwohl in der Diskussion über "Justizentlastung" der Blick vom Verfahrensrecht weg stärker auf die Gestaltung des materiellen Rechts gelenkt werden.⁷² Bei einem Gesetzesvorhaben ist stärker als bisher zu prüfen und zu bedenken, welche Auswirkungen es auf die Justizbelastung haben wird:⁷³ Zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche und Ausdifferenzierung der für ihre Gestaltung heranzuziehenden Rechtsnormen bereits auf der Ebene der Normsetzung begünstigen die Nachfrage nach streitschlichtender Tätigkeit der Gerichte und machen die richterliche Entscheidungstätigkeit aufwendiger.⁷⁴ Dies gilt namentlich in den Bereichen mit einer hohen Änderungsfolge im materiellen Recht, bei qualitativ unzureichender Gesetzgebung unter teils bewußter Verlagerung im Gesetzgebungsverfahren ungeklärter (bzw. aus politischen Gründen nicht klärbarer) Probleme der Feinsteuerung (der "verbindlichen Konkretisierung" von Generalklauseln oder "Formelkompromissen" durch die Rechtsanwender)⁷⁵ auf die Gerichte sowie einer Rechtsentwicklung, welche die Wechselwirkungen⁷⁶ zwischen verschiedenen Teilbereichen des Rechts nicht mehr hinreichend im Blick hat.

Ziel moderner Rechtspolitik kann hier nicht sein eine Deregulierung (auch) des materiellen Rechts in der Weise, daß materielle Schutzstandards (<soziale> Schutzrechte) unter Erweiterung der gerichtlich nicht oder nur eingeschränkt nachprüfbaren Handlungsspielräume der Exekutive oder derjenigen, die in Vertragsverhandlungen strukturell höhere Durchsetzungsmacht haben, abgebaut werden, also ein Verzicht auf die soziale Ausgleichsfunktion des

⁷² S. a. H. Palm, Justizverwaltung und Rechtspolitik, in: FS Posser, Köln u.a. 1997, 461 [472 ff]: Über die Belastung der Gerichte und die Schonung der knappen Ressourcen der Justiz entscheidet nicht zuletzt die Gestaltung des materiellen Rechts ... Wer den Justizaufwand begrenzen oder vermindern will, muß die materielle Rechtsordnung nach Möglichkeit so einrichten, daß möglicher Streit zwischen den materiell Beteiligten vermieden oder vermindert wird ... Die Gesetzgebung sollte insbesondere den Aufwand von Gerichten für Beweisaufnahmen auch mit Hilfe des materiellen Rechts so gering wie möglich halten. Das dient zugleich den Bürgern, die bei einer Beweisaufnahme durch die Inanspruchnahme als Zeugen belastet werden".

⁷³ Zur "Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung" s. Sachverständigenrat "Schlanker Staat", Abschlußbericht Band 1, 2. Aufl. Bonn 1998, 15 ff; die sog. "Blauen Prüffragen" (s. GMBI. 1990, 42; GMBI. 1996, 450 ff) greifen diesen Punkt nicht gesondert auf. Die in Niedersachsen eingeführten „Vorläufigen Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen“ (Bek. d. Staatskanzlei v. 15.4.1998, NdsMBI. 1998, 759 ff) sehen zwar eine detaillierte Berechnung des Ressourcenverbrauches auch hinsichtlich der Personalkosten vor, die sich nicht aber explizit auch auf die in der Gerichtsbarkeit entstehenden Kosten bezieht; die von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente beschlossenen Grundsätze zur Gesetzesfolgenabschätzung (Beschluß vom Juni 1998, LT Rheinland-Pfalz, Drs. 13/3172) nehmen die Justizbelastung und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die "Streitabfälligkeit" und die Justizkosten ebenfalls nicht systematisch in den Blick.

⁷⁴ S. dazu Behrends, Der Faktor Zeit im Prozeß der Rechtsfindung. Reflexionen über die gegenwärtige Beschleunigungsdiskussion, NWVBl. 1996, 121 [122].

⁷⁵ Das Argument zielt nicht auf die Rückkehr zu der <so zu Unrecht> an Montesquieu'schen angelehnten Vorstellung, daß der Richter "der Mund des Gesetzes" sei, die nach dem heutigen Stand der Methodenlehre endgültig verabschiedet sein dürfte: Es kann heute als gesicherte Erkenntnis gelten, daß jede einzelfallbezogene Rechtsanwendung stets auch - in unterschiedlichem Umfange - "rechtsschöpferische" Elemente enthält; die Entwicklung ist insgesamt irreversibel, daß den Gerichte erweiterte Handlungsspielräume und Gestaltungsnotwendigkeiten durch ihre Pflicht zugewachsen sind, "im Interesse einzelfallgerechter Streitentscheidung und berechenbarer Rechtsanwendung Mängel des Gesetzgebers auszugleichen, den Inhalt unklarer Gesetze konkretisierend zu entfalten und den ausuferenden Gesetzesstoff zu systematisieren und zu harmonisieren" (Heußner DRiZ 1987, 312 [315]). Es geht allein um vermeidbare Unschärfen und (bewußte) Konfliktverlagerungen.

⁷⁶ S. dazu bereits Nr. 3. des Beschlusses "Für eine bürgernahe moderne Justiz" des Mannheimer Parteitages der SPD v. 14.-17.11.1995: "Rechtsstaatliche und zugleich effiziente Justiz ist in hohem Maße abhängig von der Qualität der Gesetze, die sie auszulegen und auf den Einzelfall anzuwenden hat. In dem Maße, in dem der Gesetzgeber nicht oder nicht eindeutig entscheidet, sondern wesentliche Fragen offen oder den Gerichten zur Entscheidung überläßt, werden Gerichte diese Lücke füllen müssen, wenn sie angerufen werden. Notwendige gesetzgeberische Entscheidungen können aber nicht auf Dauer durch noch so gute richterliche Einzelfallentscheidung ersetzt werden, ohne daß der rechtsstaatliche Grundsatz der Gewaltenteilung Schaden leidet."

Rechts. Gesetzgeber und gesetzesvorbereitende Exekutive sind vielmehr auf eine Betrachtung zu verpflichten, welche zur Erreichung des je bestimmten, (möglichst) klar zu definierenden Regelungszieles nicht allein auf die materiell-rechtliche Gestaltung setzt, sondern den Anwendungsaufwand bei der Justiz mitbedenkt und mögliche/erwartbare Umsetzungs- und Durchsetzungsschwierigkeiten und - bezogen auf das Regelungsziel - kontraproduktive Nebenfolgen bereits bei der Gestaltung des materiellen Rechts berücksichtigt.⁷⁷ Rechtsvereinfachung in diesem Sinne ist nicht Abbau des Normenbestandes und/oder Verzicht auf materiale Regelungsziele,⁷⁸ sondern der Versuch, den Ursachen von Vollzugsdefiziten und Normversagen bereits bei der Rechtsetzung selbst Rechnung zu tragen.

In der justizpolitischen Diskussion hindert die Gesetzesbindung der Richter bei der Anwendung gesetzten Rechts Justiz und Richterschaft nicht, insoweit das "Qualitätsargument" offensiv gegen Politik und gesetzesvorbereitende Exekutive zu wenden. Auch wenn sich Rechtsgestaltung nicht auf die Perspektive von Justizentlastung beschränken darf, sind solche Aspekte auch zur Stützung anderweitig begründeter Veränderungen des materiellen Rechts einzubringen.

Fragen einer Entkriminalisierung oder Entpoenalisierung etwa sind rechtspolitisch vorrangig nach Maßgabe kriminalpolitischen Vorstellungen über Nutzen und Steuerungskraft des Strafrechts zu beantworten, die Belastung der Justiz durch die Bearbeitung von Kleinkriminalität kann aber ein zusätzliches Argument sein.⁷⁹ Eine Stärkung der Opferorientierung im Strafrecht etwa durch einen Ausbau des Täter-Opfer-Ausgleichs kann - je nach Ausgestaltung - auch die Strafjustiz entlasten, jedenfalls aber die Unzufriedenheit mit ihren Leistungen abbauen. Änderungen des Haftungsrechts im Bereich der Verkehrsunfälle (inkl. des Pflichtversicherungsrechts und der Regelungen über die Erstattung von Rechtsverfolgungs- und Regulierungskosten) mögen nicht nur den gesamtwirtschaftlichen Aufwand für die Bearbeitung von Verkehrsunfällen deutlich senken, sondern auch die Belastung der Zivilgerichtsbarkeit.⁸⁰

1.6. Zwischenbilanz: die "ökonomisierte" Justiz

Insgesamt: Die Dimension "materialer" Rechtsstaatlichkeit, die auf die Schaffung einer auch sozial gerechten Gesellschaftsordnung durch Recht und seine Verwirklichung im Alltag zielt, wird zugunsten einer formalisierten, auf Kosten-Nutzen-Analysen, Erledigungszahlen („Fließbandjustiz“), meßbare Eckdaten etc. reduzierten und in diesem Sinne "ökonomisierten" Justiz zurückgedrängt.⁸¹ Die Rationalisierung der Rechtsgewährung, der effiziente Umgang mit der "knappen Ressource Recht", dorht umzuschlagen in eine mehr oder minder offene Rationierung der Rechts(schutz)gewährung.

77

In diese Richtung Überlegungen in einem zwischen den A-Ländern abgestimmten, noch nicht in das Gesetzgebungsverfahren eingebrachten "Referentenentwurf eines "Gesetzes zur Neuordnung des Mietrechts (Mietrechtsneuordnungsgesetz - MNOG)".

78

In diesem Sinne "mißlungen", weil das "Vereinfachungsziel" mit einer Senkung materieller Schutzstandards verbindend, die Konzeption der kraft Gesetzes "sicheren Herkunftsstaaten" im Asylrecht oder die gesetzlichen Vorgaben für die "Sozialauswahl" bei betriebsbedingten Kündigungen nach dem geänderten Kündigungsschutzgesetz.

79

Das zugleich die "Kritikflanke" beseitigte, die Justiz (hier inkl. Staatsanwaltschaften) unterminierten die Geltungskraft des materiellen Strafrechts durch eine allzu großzügige Einstellungspraxis (verstieße also nicht nur gegen <kriminal>politische Aufträge und vernachlässigte "berechtigte Sicherheitserwartungen" der Bevölkerung, sondern verletzte auch ihre "Rechtsbindung", also ihre eigenen professionellen Standard).

80

S. dazu Blankenburg, Warum müssen Verkehrsunfälle vor Gericht?, ZRP 1997, 183 ff; C. E. Simsa, Die gerichtliche und außergerichtliche Regulierung von Verkehrsunfällen in Deutschland und den Niederlanden, Köln (Beiträge zur Strukturanalyse des Rechts), 1995.

81

Dazu - am Beispiel der Verwaltungsgerichtsbarkeit - Pitschas ZRP 1998, 96 [97].

2. Richterliche Unabhängigkeit und Richter(selbst)bild

Das Personal der Gerichte besteht nicht allein aus der Richterschaft. Leistungsfähigkeit und Effizienz der Justiz gründen ungeachtet der zentralen, verfassungsrechtlich gesicherten Stellung, welche die Richterschaft bei der Erfüllung der Aufgabe der Justizgewährleistung hat, auf dem gelungenen Zusammenwirken aller in der Justiz Tätigen, des von der Gerichtsverwaltung mit zu moderierenden Zusammenwirkens der Richterschaft mit dem nichtrichterlichen Personal.⁸² Gleichwohl bleibt es dabei, daß Teilelemente der Debatten über eine umfassende "Justizreform" hin zur "Justiz 2000"⁸³ zentral auch die Richterschaft, das Richterbild und die richterliche Unabhängigkeit berühren.

2.1. Richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG; § 1 DRiG) als Ausgangspunkt

Art. 97 Abs. 1 GG garantiert, daß Richter unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen sind. Die verfassungsfeste Garantie richterlicher Unabhängigkeit ist ein wichtiges Teilelement, das Rechtsprechung als eigenständige und in einem Rechtsstaat unverzichtbare Staatsgewalt konstituiert. Der (sachlich und personell) unabhängige "Richterstatus" ist im gewaltenteilenden Verfassungsstaat aber unstreitig nicht persönliches "Privileg" (subjektives öffentliches Individualrecht) oder "Standesvorrecht", sondern funktional bezogen auf die Eigenständigkeit der Rechtsprechung als gesonderter Staatsfunktion und erfährt von hier seine Gestalt und Grenzen.

Das Kollektivgut "richterliche Unabhängigkeit" hat aber notwendig eine auf die einzelne Richterperson bezogene (und in diesem Sinne: individuelle) Schutzrichtung, als es nicht nur die ausschließliche Bindung an Gesetz und Recht als Handlungs- und Entscheidungsmaßstab der Justiz insgesamt sichern soll, sondern die neutrale, unparteiliche, unbefangene und unvoreingenommene, allein gesetzgebundene Verfahrensgestaltung und Entscheidungstätigkeit jeder spruchrichterlich tätigen Person sichern soll, und zwar auch gegenüber den Kolleginne und Kollegen.⁸⁴

In diesem Sinne ist die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter (für die Richterinnen und Richter auf Lebenszeit weiter ausgeformt in Art. 97 Abs. 2 GG) nicht nur gegen Einzelweisungen oder gezielte Einflußnahmen der (gerichtsforenen) Exekutive, privater/gesellschaftlicher Kräfte (etwa Verbände, Wirtschaftsunternehmen, Banken) oder nicht in Gesetzesform gegossener Interventionen der Legislative und ihren Angehörigen (Politikern) gerichtet, sondern auch gegen die Gerichtsverwaltungen und - Fälle gesetzlich angeordneter Bindungswirkung (z.B. bei zurückverweisenden Entscheidungen) ausgenommen - gegen die Rechtsprechung selbst; der weitreichend geschützte Kernbereich⁸⁵ erfaßt nicht nur den Entscheidungsausspruch selbst, sondern auch diesem dienende, vorbereitende und nachfolgende Sach- und Verfahrensentscheidungen.

Richterliche Unabhängigkeit stellt die Richterinnen und Richter aber nicht frei von öffentlicher Kritik und Kontrolle. Die Befugnis der Justizverwaltung zur Dienstaufsicht ist dem Grunde nach ungeachtet des Spannungsverhältnisses zur richterlichen Unabhängigkeit und Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem (insoweit unantastbaren) "Kernbereich richterlicher Tätigkeit" und einem "äußeren Ordnungsbereich", der dienstaufsichtlicher Intervention (mehr oder minder weitreichend) offensteht, unbestritten und gesetzlich anerkannt (§ 26 DRiG). Neben Einzelheiten der Reichweite der Dienstaufsicht sind hier "klassische" und noch immer

82

Daß inzwischen die Bezeichnung "nachgeordnete Dienste" überholt scheint, weist nicht notwendig auf einen Abbau des Hierarchie- und Statusdenkens auch in der Realität.

83

So die Bezeichnung des Hamburger Programms

84

Wiebel ZRP 1998, 221 [222] ("besondere Ausprägung der Gleichwertigkeit der Richterämter).

85

Zur Kritik an der hier aufgegriffenen, vom BGH entwickelten Unterscheidung von "äußerem Ordnungsbereich" und "Kernbereich richterlicher Tätigkeit" s. R. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, Bielefeld 1985, 61 ff.

nicht befriedigend gelöste Konfliktfelder etwa die Auswirkungen des Beurteilungswesens⁸⁶ und die Vorbereitung auf Beförderungämter (Erprobung/"3. Staatsexamen"),⁸⁷ die Terminierungspraxis und die "Kontrolle" über Geschäftsprüfungen⁸⁸ und "Rückstandslisten" sowie die Festlegung der "Pensen" (Personalbedarfsschlüssel),⁸⁹ die faktisch längst über ihre Funktion als Meßzahlen für die Personalentwicklungsplanung der Landesjustizverwaltungen hinausgewachsen sind. Ihr vorgelagert sind Frage der RichterInnenrekrutierung (Stichwort hier: parlamentarische Richterwahlausschüsse unter Beteiligung der Richterschaft;⁹⁰ Kooptationsmodelle; Auswahlrecht der Exekutive) und der Vergabe von Beförderungsstellen.

2.2. Richterschaft als Teil des Systems "Justiz"

Sachliche und persönliche Unabhängigkeit hat jeder spruchrichterlich tätigen Person den, aber auch nur den Freiraum zu sichern, der für eine funktionsgerechte, individuell verantwortliche - und verantwortete - Rechtsprechung erforderlich ist. Ein Verständnis von Justiz, das die Gesamtheit aller in der Justiz Tätigen für die "Systemleistungen" akzentuiert und den politischen, sozialen, aber auch (gerichts)organisatorischen Kontext, in dem die Richterschaft ihre sachlich unabhängig Arbeit zu verrichten hat, betont, verschiebt allerdings ein Stück weit die Akzente:

- - Als (mögliche) Gefährdung richterliche Unabhängigkeit wird nicht mehr primär die (förmliche) Dienstaufsicht gesehen, sondern die Gestaltung der innergerichtlichen organisatorischen Vorgaben und Rahmenbedingungen richterlicher Tätigkeit durch Entscheidungen und Maßnahmen der Gerichtsverwaltung (z.B. Vorgaben für Textbausteine und Makros in vernetzten Computersystemen; ADV-Dienstanweisungen);
- - bei unbestrittener individueller Unabhängigkeit in der Sachentscheidung und den unmittelbar ihr vorgelagerten Verfahrensentscheidungen wird die aus der richterlichen Unab-

⁸⁶ Zur Empirie der Beurteilungen s. Vultejus, Richter nach Noten - Noten für Richter, DRiZ 1993, 177 ff.
⁸⁷ Dazu aus jüngerer Zeit HessVGH, Beschl. v. 8. Juli 1996 (- 1 TG 1445/96 -), DÖD 1997, 67 ff (mit Anm. Patella, DÖD 1997, 49 ff).
⁸⁸ S. dazu AV des Nds. Ministeriums der Justiz und für Europaangelegenheiten "Dienstaufsicht und Geschäftsprüfungen" vom 10.1.1997, NdsRpfl. 1997, 21 ff.
⁸⁹ S. W. Schaffer, Die Berechnung des Personalbedarfs in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, DRiZ 1984, 81 ff; ders. DRiZ 1985, 13; zum aktuellen "Pensenschlüssel" in den ordentlichen Gerichte DRiZ 1994, 396 f; s.a. DRiZ 1993, 123 ff; DRiZ 1996, 206 f. Zur Zulässigkeit der Heranziehung der - nicht notwendig mit den Pensen übereinstimmenden - durchschnittlichen Erledigungszahlen bei dienstlichen Beurteilungen BVerwG NJW 1983, 62 f; NJW 1990, 849; s.a. auch VG Köln DRiZ 1972, 322 f: Der Pensenschlüssel ist als Maßstab der richterlichen Arbeitsleistung ungeeignet.
⁹⁰ Ob die Personal(auswahl)entscheidungen durch (parlamentarische) Richterwahlausschüsse (zum Stand s. E.-W. Böckenförde <*Fn. 11>; Ehlers <*Fn. 11>; E. Teubner, Die Bestellung zum Berufsrichter in Bund und Ländern. Entwicklung, Modelle, Analysen, Köln u.a. 1984) jenen der Justizverwaltungen tatsächlich in der Qualität überlegen sind, mag mit guten Gründen bestritten werden (s. Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 [45 ff]).
Empirische Untersuchungen zur Frage, ob bzw. in welcher Weise sich Justiz und Richterschaft in jenen Ländern, die seit langem einen Richterwahlausschuß kennen (oder ihn vor einiger Zeit eingeführt haben), von der in den Ländern unterscheidet, in denen nach Maßgabe der Mitwirkungsrechte des Präsidialrates die Justizverwaltung über Einstellung und Beförderung entscheidet, sind mir nicht bekannt; über seine Erfahrungen als langjähriges Mitglied des Richterwahlausschusses in Hamburg berichtet - nicht in systematisch-vergleichender Perspektive - J. Gündisch, in: Recht und Juristen in Hamburg, Kökn u.a. 1994, 113 ff.
Bei dieser Sachlage kann die Forderung nach einer Richterwahl unter parlamentarischer Beteiligung nicht mit dem Argument realer Veränderungen in Zusammensetzung und Ausrichtung der Richterschaft gestützt werden, sondern allein mit den abstrakten Argument, daß eine parlamentarische Richterwahl dem Richteramt eine breitere, demokratischere Legitimation gebe, das Beförderungsmopol des Justizministers bereche und die Justiz auf dem wichtigen Sektor der Personalpolitik (der Entscheidungen über ihre personelle Substanz) transparenter mache (so bereits Wassermann, Der neue Richtertyp, in: ders./Aktionskomitee Justizreform <Hrsg.>, Justizreform, Neuwied/Berlin 1970, 11 [28]). Das Spannungsverhältnis zur Forderung einer systematischen Personalplanung unter Einschluß der Vermittlung für "Leitungsaufgaben" in der Gerichtsverwaltung erforderlichen Zusatzqualifikationen ist indes unübersehbar; zu Kontroverse um den "demokratischen Mehrwert" ausschließlich mit Parlamentariern besetzter Richterwahlausschüsse Anfang der 70er Jahre s. Uhlitz DRiZ 1970, 219; Pulch DRiZ 1971, 253; Priepke DRiZ 1972, 11; Recken DRiZ 1971, 338; Knoche DRiZ 1971, 345; Baur DRiZ 1971, 401.

hängigkeit nach herrschender Meinung folgende Freiheit in der Arbeitsorganisation gebunden (und in der Tendenz: eingeschränkt) durch das Verlangen, die Optimierung der Gesamtabläufe namentlich auch an der "Schnittstelle" zum nichtrichterlichen Dienst als originären Bestandteil (nicht: von außen als "Fremdkörper" aufgedrängten Faktor) der richterlichen Arbeitsgestaltung zu begreifen und insoweit die individualisierende Perspektive zu relativieren.⁹¹

2.3. Richterschaft und öffentliche Kritik

Öffentliche Kritik (jenseits formalisierter Maßnahmen der Dienstaufsicht) an den Leistungen der Justiz insgesamt und einzelnen gerichtlichen Entscheidungen bedeutet nichts stets einen (mittelbaren oder direkten) Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit oder die Neutralität der Justiz, der Versuch der sachlichen Beeinflussung der Ergebnisse von Rechtsprechung durch öffentliche Kritik und Diskussion ist nicht stets illegitim: Justiz und Richterschaft müssen sich der öffentlichen Debatte ihrer Arbeitsformen und -ergebnisse und - auch pointierter - Kritik stellen. Der rechtlich gesicherten (äußeren) Unabhängigkeit der RichterInnen hat eine "innere Unabhängigkeit" der RichterInnen auch gegenüber nichtformalisierter öffentlicher Kritik im Wissen darum zu entsprechen, daß spruchrichterliche Tätigkeit nicht nur gegenüber Recht und Gesetz zu verantworten ist, sondern auch gegenüber einer demokratischen Öffentlichkeit, und sich in dem selbstbewußten, reflexiven Umgang mit Versuchen äußerer Beeinflussung durch Medien, Interessenverbände, Demonstrationen etc. zu bewähren hat. Öffentliche, auch pointierte Kritik an Justiz und die Richterschaft ist in aller Regel sinnvoll nicht als Rechtsfrage (Berührt rechtlich die Kritik die richterliche Unabhängigkeit oder die Unabhängigkeit der Justiz?), sondern rechts- bzw. justizpolitisch zu bewerten, als Beitrag zur Diskussion um die Stellung der Justiz in der Gesellschaft und - bei Kritik an einzelnen Entscheidungen - als Beitrag zum Prozeß pluraler Rechtserzeugung.⁹²

Die Grenzen legitimer Kritik sind allerdings bei medienwirksamen Äußerungen der Vertreter anderer Staatsgewalten überschritten, die auf eine Nichtbeachtung gerichtlicher Entscheidungen aus politischen Gründen hinauslaufen (und damit die verfassungsrechtlich vorgegebene Funktionenordnung verletzen) oder bei denen aus politischen Gründen der Justiz mit dem von ihr zu beachtenden geltenden Recht unvereinbare Ausrichtungen ihrer spruchrichterlichen Tätigkeit abverlangt werden, ihr in unsachlicher Weise eine Mißachtung ihrer Dienstpflichten vorgehalten wird oder ihr Wille⁹³ und Bereitschaft zur funktionsgerechten Aufgabenerfüllung insgesamt abgesprochen wird.

Dieses Verständnis eines selbstbewußteren Umganges auch mit öffentlicher Kritik setzt allerdings voraus, daß nicht allein die "Berufsorganisationen" der Richterinnen und Richter zur Teilnahme an diesem rechts- bzw. justizpolitischen Diskurs befugt und aufgerufen sind, sondern - und zwar über die aus der "Fürsorgepflicht" abgeleitete Pflicht zu Gegenmaßnahmen bei "überzogener", unsachlicher oder unrichtiger Kritik hinaus - neben den Ministerien und den Gerichtspräsidenten auch die gewählten Organe der Richterschaft (Richterrat) und einzelne Richterinnen und Richter. Wahrung und öffentliche Verteidigung richterlicher Unabhängigkeit als Voraussetzung der Systemleistungen und der Funktionsfähigkeit der Justiz

⁹¹

S. bereits Makowka, Effektivierung der Justiz ..., DRiZ 1992, 205 [213]: "Der Richter muß aber auch um seiner Unabhängigkeit willen mehr Verantwortung für die Organisation seines Gerichts übernehmen. Die strikte Abschottung des nichtrichterlichen Dienstes vor dem Richter verkennt die Gefahr mittelbar verfahrensbeeinflussender organisatorischer Vorgaben. Diese Gefahr wird durch den Einsatz von Technik gesteigert. Seiner organisatorischen Entmündigung kann der Richter nur entgehen, wenn er Fragen der Gerichtsorganisation als Bestandteil seiner beruflichen Tätigkeit aufgreift und dafür Sorge trägt, daß diese nicht über seinen Kopf hinweg entschieden werden".

⁹²

Zur Tragfähigkeit dieser Vorstellung - am Beispiel der Verfassungsgerichtsbarkeit - P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, 297 ff einerseits, E. Blankenburg/H. Treiber, Die geschlossene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1982, 543 ff., andererseits.

⁹³

Zu den umstrittenen Äußerungen des Nds. Innenministers im Oktober 1997 s. Nds. Landtag, LT-Drs. 13/3378; LT-Prot. 13/9517 ff; BDVR-Rundschreiben 1/1998, 18 ff.

sind nicht Ausdruck einer "ständischen" Interessenvertretung, sondern Teil des "Amtsauftrages" jeder einzelnen Richterin/jedes einzelnen Richters. Dies gebietet, die aus der von der h.M. angenommenen Pflicht zu inner- und außerdienstlicher Zurückhaltung und Mäßigung gezogenen (engen) Grenzen hinsichtlich öffentlicher Äußerungen und kollektiver Meinungskundgaben⁹⁴ jedenfalls für Äußerungen mit rechts- und justizpolitischem Bezug neu zu definieren; auf der Grundlage der - fortbestehenden - Trennung von Amt und Person ist der Bereich jener Meinungsäußerungen, die der dem Mäßigungsgebot (und dem Verbot, auf das Richteramt hinzuweisen) unterliegenden amtsunabhängigen, grundrechtlich geschützten Teilhabe am öffentlichen Meinungskampf zuzuordnen sind, enger zu ziehen. Öffentliche Äußerungen von Richterinnen und Richtern zu solchen Fragen sind vom Amtsauftrag Beiträge zum öffentlichen Diskurs über Rolle und Funktion der "Dritten Gewalt".⁹⁵ Die zur traditionellen Berufsrolle gehörende Zurückhaltung gegenüber den Medien hat ihren Sinn bei öffentlichen Äußerungen mitwirkender Richterinnen und Richter zu den Sachinhalten einzelner Entscheidungen, nicht bei justiz- und rechtspolitischen Themen.

2.4. RichterInnen"bild" und neuere Entwicklungen (in) der Justiz

Die Kritik an der Justiz und die Diskussionen über eine Justizreform fügen diesen "klassischen" Konfliktfeldern" neue hinzu. Dies läßt das RichterInnenbild nicht unberührt, wobei das Nachdenken über das „RichterInnenbild“ zwar Bezüge zu der in einigen Bundesländern⁹⁶ gegenwärtig laufenden (und teils schon abgeschlossenen) „Leitbilddiskussionen“ aufweist, hierin aber schon deswegen nicht ausgehen kann, weil die „Leitbilddiskussion“ sinnvoll nicht von einer Berufsgruppe in einer Organisation, sondern nur von allen Organisationsmitgliedern gemeinsam geführt werden kann.⁹⁷

2.4.1. Plurales "RichterInnenbild"

In einer pluralistischen Gesellschaft kann (und sollte) es "das" RichterInnenbild in Sinne eines stromlinienförmigen "Einheitsrichters" mit einer auch in den Einzelheiten einheitlichen Arbeits-, Wert- und Erledigungsorientierung nicht geben. Das "System" Justiz lebt vielmehr auch von der Vielfalt der in ihr agierenden Richter"persönlichkeiten" mit differenzierendem Rollen(selbst)verständnis, Arbeitsstilen, Perspektiven auf das Recht etc.; Unterschiede folgen hier schon aus den weitgespannten Tätigkeitsfeldern der Gerichtsbarkeiten und sind überdies schon wegen - in der spruchrichterlichen Tätigkeit zu reflektierenden - unterschiedlichen Einstellungen und Wertvorstellungen als Folge der persönlichen und beruflichen Sozialisation und der Einbindung in außerdienstliche Zusammenhänge (gesellschaftliches Umfeld; Zugehörigkeit zu Parteien, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften; außerdienstliche Aktivitäten und Interessen etc.) erwartbar.⁹⁸

⁹⁴ S. nur Barbey, Der Status des Richters, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, Heidelberg 1988, § 74 Rn. 75 f, 86 ff; Rudolph, Öffentliche Äußerung von Richtern und Staatsanwälten, DRiZ 1987, 337 ff; Sandler, Was dürfen Richter in der Öffentlichkeit sagen?, NJW 1984, 689 ff; BVerwGE 78, 216 ff. Zum "politischen Richter" - am Beispiel eines gewerkschaftspolitischen Engagements - s.a. Strecker ZRP 1984, 122 ff, der mit Recht darauf verweist, daß in einer pluralistischen Gesellschaft der Ruf nach einer Zurückhaltung in der Öffentlichkeit, um "Gefährungen des Vertrauens in die Unabhängigkeit der Justiz" vorzubeugen, innahlliche Konnotationen ausweisen kann, die sich gegen das "Leitbild" einen gesellschaftspolitisch bewußten und engagierten Richters wenden.

⁹⁵ Die medienwirksamen Äußerungen eines hamburger Strafrichters zur Straf(zumesungs)praxis sind im Kern ein politisch-inhaltliches, kein dienstrechtliches Problem.

⁹⁶ S. dazu Becker, Leitbild und Organisationsentwicklung [Bericht über eine Tagung an der Deutschen Richterakademie], Betrifft Justiz 53 (März 1998), 199 ff; Späth, Wie das Leitbild zum Light-Bild wird, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 241 ff; Dihm, "Der Weg ist das Ziel" - über den Sinn einer Leitbild-Entwicklung, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 246 ff.

⁹⁷ Allgemein zu Funktion und (Verfahren der) Aufstellung eines "Leitbildes" s. Thiel, Leitbild, in: Sachverständigenrat "Schlanker Staat". Abschlußbericht Band 3: Leitfaden zur Modernisierung von Behörden, 2. Aufl. Bonn 1998, 9 ff.

⁹⁸ Zu Ansätzen und Stand der "Richtersozioologie" Mitte der 70er Jahre s. D. Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, Darmstadt 1975, 146 ff ("Der durchschaute Richter"). Ein Fortschreibung der - divergierenden - Erkenntnisse etwa von W. Kaupen (Die Hüter von Recht und Ordnung, 2. Aufl. Neuwied/Berlin

Die in der Richtersozio­logie der 70er Jahre herausgearbeiteten RichterInnen"bilder" (Helfer und Berater; "Diener des Staates" im alten preußischen Sinne; Vermittler und Schlichter zwischen den Parteien; Gestalter der Gesellschafter/"Sozialingenieur"; Vertreter staatlicher Zwangsgewalt; Schützer der Einzelnen gegenüber staatlichen und gesellschaftlichen Eingriffen)⁹⁹ sind teils überholt bzw. durch weitere "Selbstbilder" zu ergänzen (z.B. erledigungsorientierte "Jobmentalität" mit mehr oder minder ausgeprägter Freizeitausrichtung; technikorientierte "Modernisierer"). Eine moderne Rechtspolitik hat dabei auf Richterinnen und Richter zu setzen, die sich in der spruchrichterlichen Tätigkeit ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewußt sind, die - auch - soziale Ausgleichs- und Befriedungsfunktion von Recht achten und im Wissen um die Bedeutung zeitnahen Rechtsschutzes und effektiver, auch materielle Ressourcen schonender Rechtsschutzgewährung den Schwerpunkt auf die Herstellung und Wahrung materialer Gerechtigkeit setzen.

2.4.2. RichterInnenbild und EinzelrichterInneneinsatz

Eine intensivere Diskussion des RichterInnen(selbst)bildes ist - jenseits aller Visionen für eine "Justiz der Zukunft"¹⁰⁰ - rein pragmatisch schon aus zwei Gründen erforderlich:

- Die wegen der Haushaltslage deutlich geringeren Einstellungszahlen lassen zumindest auf mittlere Sicht eine personelle Zusammensetzung der Richterschaft erwarten, bei der die Bereitschaft und Fähigkeit zur selbstreflektierenden Diskussion der eigenen Rolle und Funktion strukturell abnimmt und bei der Anstöße durch neu hinzutretende RichterInnen wegfallen.
- Die Forcierung des (fakultativen oder obligatorischen) Einzelrichters auch in jenen Bereichen, die bislang durch das Spruchkörpersystem geprägt waren, läßt institutionelle Möglichkeiten entfallen, in denen diese Diskussion in der Vergangenheit (als "Nebenprodukt" der spruchrichterlichen Tätigkeit) geführt werden konnten. Dies wird dazu führen, daß die individuellen Stärken und Schwächen jeder einzelnen Richterpersönlichkeit (ohne den ausgleichenden, "homogenisierenden", aber auch <selbst>disziplinierenden Diskurs im Spruchkörper) stärker als bisher auf Verfahrensgestaltung und -ergebnis durchschlagen.

1971), T. Rasehorn (s. nur W. Kaupen/T. Rasehorn, Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie, Neuwied 1971), R. Lautmann (Justiz - Die stille Gewalt, Frankfurt/M. 1972) oder R. Werle (Justizorganisation und Selbstverständnis der Richter. Eine empirische Untersuchung, Kronsberg/T. 1977) fehlt, die (empirische) "Rechtsstabforschung" seit etwa 15 Jahren mehr oder minder abgebrochen ("Nachklapp" bei H. Rottleuthner, Abschied von der Justizforschung? Für eine Rechtssoziologie "mit mehr Recht", ZfRSoz 1982, 82-119; Heldrich/Schmidtchen, Gerechtigkeit als Beruf, München 1982 <wenn auch nicht in der Tradition der "kritischen Rechtsstabforschung" stehend>, und punktuelle Revitalisierung im Rahmen der Strafzumessungsforschung; dazu etwa R. Drewniak, Strafrichterinnen als Hoffnungsträgerinnen. Eine vergleichende Analyse strafrechtlicher Orientierungen von Richterinnen und Richtern, Stuttgart 1994; M. Oswald, Psychologie des richterlichen Strafens, Stuttgart 1994).

Kontinuierlicher "Chronist" (auch im wahrsten Sinne des Wortes; dazu die mit Nr. 2 <August 1985> vom "Betrifft Justiz" wiederaufgenommene, bewußt an die gleichnamige Rubrik in der Zeitschrift "Die Justiz" <1925 bis 1933> anknüpfende und das Pseudonym "Xaver Berra" aufgreifende "Chronik" <bis Heft 51, September 1997>) in der "justizkritischen" Perspektive - bei dem ebenfalls weiterhin "produktiven" R. Wassermann sind deutliche Positionswechsel zu verzeichnen - vor allem T. Rasehorn (s. neben den nur: Zur Krise der Rechtssoziologie, ZRP 1982, 33 ff; Der Richter zwischen Tradition und Lebenswelt, Baden-Baden 1989; ders., Tradition und Ritual im Alltag des Richters, ZfRSoz 1990, 188 ff; ders., Vom Da- und Sosein der Richter. Oder Probleme bei der Wahrnehmung des Justizalltags, RuP 1996, 111 ff; ders., Der Richterwahlausschuß als gesellschaftspolitisches Problem der Justiz, in: FS Wassermann, Neuwied 1985, 401 ff), der auch Entstehen "neuer" Diskussionszusammenhänge (Alternativer Juristinnen- und Juristentag; Richterratschlag) aktiv begleitet hat (s. nur ZRP 1995, 109 ff; KJ 1993, 80 ff; KJ 1992, 94 ff; KJ 1991, 69 ff).

99

R. Werle, Justizorganisation und Selbstverständnis der Richter. Eine empirische Untersuchung, Kronsberg/Ts. 1977, 305 ff.

100

S. A. Kaminski, Visionen für eine Justiz der Zukunft - ein Beispiel für einen Prozeß [zum Bericht der "Zukunftskommission für die Gerechtigkeit Virginias"], Betrifft Justiz Nr. 44 (Dzember 1995), 167 ff; kritisch ist anzumerken, daß die dort wiedergegebenen "Visionen" die Zielkonflikte eher verdecken als lösen..

Als mögliche "negative" Folgen dieser auf "Effektivitätssteigerung" zielenden Maßnahmen sind zu bedenken:

- - Die "konstitutionelle Uneinheitlichkeit" von Rechtsprechung wird für die Bürgerinnen und Bürger und die Medien¹⁰¹ stärker als bisher spürbar werden, Kontinuität und Vorhersehbarkeit von Rechtsprechung werden (weiter) leiden und damit die Voraussetzungen für die Akzeptanz gerichtlicher Entscheidungen unabhängig davon mindern, daß sich jede Einzelrichterin/jeder Einzelrichter auch ohne den "informellen Druck" des Spruchkörpers um eine optimale, qualitativ hochwertige Rechtsfindung bemühen wird. Dies gilt insbesondere für die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, in denen Entscheidungen häufiger als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit fallübergreifende "Leitfunktion" für die "Kunden" (dort: die Verwaltungen) hat.
- - Dieser (mögliche) Effekt wird weiter verstärkt, wenn Aufgabenverlagerung auf den obligatorischen bzw. den "Soll-in-der-Regel"-Einzelrichter¹⁰² gekoppelt wird mit einem Zulassungsrechtsmittel, bei dem die Zulassungshürden nicht ohne weiteres zu überspringen sind und überdies - wie dies für die Zulassungsberufung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit derzeit zu beobachten ist - diese Hürden nicht nur zwischen verschiedenen Oberverwaltungsgerichten, sondern auch innerhalb der verschiedenen Spruchkörper innerhalb eines Obergerichts in nicht unerheblichem Umfang unterschiedlich ausgelegt werden.¹⁰³
- - Bei verstärkter Einzelrichterübertragung bzw. obligatorischem Einzelrichter werden nicht nur Unterschiede in der (inhaltlichen) Qualität und Vorhersehbarkeit der Rechtsprechung deutlicher zutage treten, sondern auch Unterschiede in Arbeitsstil, Herangehensweise an die Verfahren, Verfahrensstil, Terminierungspraxis, "Belastbarkeit" und "Arbeitsmoral", die auf die quantitativ leicht meßbaren Indikatoren Umfang und Geschwindigkeit der gerichtsförmigen Streitbeilegung einwirken. Die informelle, kollegiale "Kontrolle" durch die anderen Mitglieder des Spruchkörpers wird schwächer, die Möglichkeiten des Präsidiums, bei der Spruchkörperzusammensetzung den je individuellen "Schwächen" und "Stärken" einer Richterpersönlichkeit (ausgleichend) Rechnung zu tragen, werden geringer.
- - Bei individualisierter Zuweisung (und Erledigung) des Arbeitskontingents stellt dies mittelfristig erhöhte Anforderungen an die - innerhalb gewisser Grenzen unverzichtbare - Bereitschaft der jeweiligen Kolleginnen und Kollegen, im Interesse des Ganzen¹⁰⁴ auf individuell beeinflusste (und ohne weiteres beeinflussbare) Unterschiede in der je individuellen Arbeitslast Rücksicht zu nehmen.¹⁰⁵
- - Neben diesem internen Effekt werden solche Unterschiede auch stärker nach außen treten und Anknüpfungspunkte für die durch Einzelbeispiele plausibel zu machende, in der

¹⁰¹ S. dazu Caesar, Justiz und Öffentlichkeit. Grundsätzliches und Aktuelles, RuP 1996, 144 [148]: "Der Einzelrichter wird automatisch mehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen und mit der Wechselwirkung zwischen Alleinentscheidungsbefugnis und öffentlicher Meinung umgehen müssen".

¹⁰² S. etwa § 6 VwGO.

¹⁰³ Ohne daß über Versuche informeller Abstimmung und Koordinierung hinaus verbindliche Verfahren zur Selbstkoordinierung bereitstünden <das Zulassungsrecht ist Bundesrecht, so daß der "Große Senat" des OVG nicht tätig werden kann, bei Nichtzulassung besteht keine Chance, zum Bundesverwaltungsgericht zu gelangen, auch nach Zulassung und Berufungsentscheidungen können in einem möglichen Revisions-<zulassungs>verfahren Fragen des Berufungszulassungsrechts nicht revisionsgerichtlich überprüft werden>.

¹⁰⁴ Ein Präsidium wird bei der Geschäftsverteilung auf die endogene Ursachen von Belastungsunterschieden nur begrenzt Rücksicht nehmen können und im Interesse der Rechtsschutzsuchenden und eines (halbwegs) zeitgerechten Rechtsschutzes bei hohen Rückständen auch deren Umverteilung vornehmen müssen. Zu Ansätzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, von der allein auf die Verfahrenszahl abstellenden Betrachtung wegzukommen, s. - m.w.N. - A. Wichmann/M. Schubert, Effektivere Geschäftsverteilung an den Verwaltungsgerichten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren?, NVwZ 1996, 971 ff.

¹⁰⁵ Etwa auf Dauer bei der Jahresgeschäftsverteilung als Lohn effektiver (gar überobligatorischer) Arbeit im vergangenen Geschäftsjahr die Übernahme der Rückstände "abgesoffener" Dezernate/Spruchkörper hinzunehmen.

Generalisierung dann aber unzutreffende Kritik an der Justiz bieten. Die Gewichtung von kollegialer Solidarität, die nicht mit "Corpsgeist" gleichzusetzen ist, (Selbst)Bezug auf die Gesamtaufgabe der Justiz und der Wahrung der individuellen Belange als denkbarer Bezugspunkte der individuellen richterlichen Tätigkeit mögen sich verschieben. Folgeproblem ist, ob die hiermit verbundenen Probleme als solche definiert werden, die von dem Präsidenten/der Präsidentin - gar im Rahmen der Dienstaufsicht - zu behandeln sind, oder ob es gelingt (was vorzuziehen ist), innerhalb der RichterInnenschaft Formen und Foren der kollegialen diskursiven Bearbeitung zu entwickeln/zu finden.

2.4.3. Richterschaft im "Dienstleistungsunternehmen Justiz"

Auch ohne organisatorische Änderungen und/oder die Einführung "neuer Steuerungsmodelle" in der Justiz ergibt sich in mehreren Bereichen Veränderungs-/Umdenkungsbedarf.

2.4.3.1. „Schnittstelle“ richterlicher/nichtrichterlicher Dienst

Ein Teilbereich ist der angemessene Umgang mit dem Problem der "Schnittstelle" richterlicher/nichtrichterlicher Dienst. Idealtypisch sind - aus richterlicher Sicht - zu unterscheiden eine Orientierung, die - statusbezogen - als richterliches Problem allein definiert die rechtsprechende Tätigkeit im engeren Sinne und die Voraussetzungen hierfür sowie Organisation der Umsetzung getroffener Entscheidungen im nichtrichterlichen Dienst als Problem und im Verantwortungsbereich ausschließlich der Gerichtsverwaltung sieht (klare Trennung von Gestaltungs- und Ergebnisverantwortung), und eine Orientierung, die - ergebnisbezogen - auf das "Gesamtprodukt" Rechtsprechung abstellt und die Optimierung des Gesamtablaufes einschließlich der "Schnittstelle" richterliche/nichtrichterlicher Dienst und der (aufbau- und ablauforganisatorischen) Abläufe auch im nichtrichterlichen Dienst als genuines, nicht nur "notgedrungen" in den Blick zu nehmendes Problem richterlicher Tätigkeit begreift.

Die "ganzheitliche" Orientierung ist nur auf den ersten Blick die "modernere" insofern, als sie auf die hierarchieebenenübergreifende "Gesamtverantwortung" für das "Produkt Rechtsprechung" setzt und die "Schnittstellenproblematik" nicht als punktuell zur klärendes Problem, sondern Dimension eines kontinuierlichen Verbesserungs- und Optimierungsprozesses begreift. Für sie streitet, daß die Richterschaft zwar nicht besonders auf Personalführungs- und Organisationsaufgaben vorbereitet ist, sie aber nach ihrer akademischen Ausbildung und ihrer Besoldung einen Rang einnimmt, bei dem von vergleichbaren Personen im öffentlichen Dienst ohne weiteres die Übernahme von Leitungs- und (Personal)Führungsaufgaben erwartet wird. Diese Perspektive bedingt aber, daß die Richterschaft in dem jeweiligen "Mikrobereich" (auch jenseits an sich selbstverständlicher Gebote kollegialer Zusammenarbeit auch mit nach Status und Besoldungs-/Tarifgruppe "Rangniedrigeren") Gestaltungs- und Leitungsaufgaben sowie "(Personal)Führungsaufgaben" wahrzunehmen hat, für die ihr derzeit formell keine Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen zustehen. Selbst wenn dem Umstand, daß Richterinnen und Richter derzeit für diese Aufgaben nicht besonders ausgebildet sind, durch Fortbildungsmaßnahmen Rechnung getragen würde (im Rahmen einer reformierten Juristenausbildung mögen auch Managementqualifikationen vermittelt werden), bliebe der Umstand, daß ihr für eine verantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben die Kompetenzen fehlten, sie insbesondere nicht über die erforderlich Personalplanungs-, -entwicklungs und -förderungsmittel verfügt. Nur dann, wenn solche (Mit)Gestaltungsmöglichkeiten rechtlich/organisatorisch gesichert sind, kann Richterinnen und Richtern abverlangt werden, systematisch an die Gestaltung der (aufbau- und ablauforganisatorischen) Abläufe im nichtrichterlichen Dienst, und zwar unter den gegebenen Bedingungen mit dem Ziel der Effektivierung und Optimierung unter Personaleinsparungen im nichtrichterlichen Dienst, einzuwirken. Da "Modernisierungspolitik" im Justizbereich nicht zu ihrem zentralen Ziel erheben kann, den nichtrichterlichen Dienst systematisch zur gezielten "Wegrationalisierung" seiner selbst anzuhalten, findet hier auch richterliche Mitwirkung je-

denfalls so lange ihre Grenze, als eine sozialverträgliche Gestaltung solcher Prozesse unter Berücksichtigung auch übergreifender beschäftigungspolitischer Erwägungen nicht insgesamt und durch geeignete Mitwirkungsformen der hieran mitwirkenden Richterinnen und Richter gesichert ist.

2.4.3.2. Justiz als „Dienstleistungsbetrieb“?

Ein weiterer Teilbereich ist die Frage der "Kundenorientierung" bzw. des Selbstverständnisses der Justiz als "Dienstleistungsbetrieb".¹⁰⁶ Hier ist eine differenzierte Betrachtung und vorsichtigere Verwendung des "Schlagwortes" von der Dienstleistungs- bzw. Kundenorientierung angebracht.¹⁰⁷

a) Die Justiz erfüllt eine gesellschaftlich notwendige Funktion und ist in diesem Sinne auch "Dienstleistungsbetrieb" und "Standortfaktor". Die Intensität der Inanspruchnahme ihrer Leistungen zeigt, daß ihre "Dienste" insgesamt so schlecht nicht sind (bzw. doch noch hinreichend hoch eingeschätzt werden <soweit nicht die Schwächen der Justiz ihrerseits Ursache für primär zu Verzögerungszwecken betriebene Verfahren sind>). Justiz ist und bleibt aber zunächst und vorrangig eine Instanz zur Verwirklichung der Rechtsordnung durch die Gewährung von Rechtsschutz¹⁰⁸ und allzumal Ausübung von Staatsgewalt. Die "Kundenorientierung" ist nicht geeignet, die Gesetzesbindung aufzuweichen und die Forderung zu begründen, in Inhalt und Verfahren rechtsprechender Tätigkeit den - im übrigen heteronomen - Erwartungen "der" Kundschaft und/oder "der" Gesellschaft Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für den Ausgleich divergierender Interessen der "Kundschaft" an die Verfahrensgestaltung und -dauer: Die "Kundensituationen und -perspektiven" im Umgang mit der Justiz sind weder gleichgewichtig noch gleichgerichtet und finden ihre Grenze stets an den der Justiz durch Recht vorgegebenen Handlungsmustern und -strukturen (einschließlich der für die aktenmäßig nachvollziehbare Entscheidungsfindung unerläßlichen Verfahrensschritte).

b) Das Schlagwort von der Justiz als "Dienstleistungsbetrieb" darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß (verfassungsrechtliche) Aufgabe (Justizgewährleistung), Handlungslogik und -vorgaben der Justiz zwar nicht einen Vergleich, aber doch eine undifferenzierte Parallelisierung mit "privaten Dienstleistungsangeboten" verbieten: Kontroll- und Rechtsschutzgewährungsaufgaben der Justiz sind gegenüber "Dienstleistungselementen" vorrangig.

- Justiz hat in Teilbereichen ein Monopol und steht nicht in dem Sinne "im Wettbewerb", daß sie auf eine Ausweitung ihrer Tätigkeit ausgerichtet sein sollte. Die stärkere Betonung der Möglichkeiten und Verfahren der außergerichtlichen Streitschlichtung weisen gerade in die andere Richtung. Dies schließt nicht aus, daß die Orientierung der "Dienstleistung" Justiz am gesetzlich vorgegebenen Rahmen gerade dort um "Konkurrenzelemente" zu ergänzen ist, wo ein rechtlich mögliches Ausweichen in eine private Schiedsgerichtsbarkeit justiz-, rechts- oder sozialpolitische unerwünschte Nebenwirkungen zeitigt.

¹⁰⁶ Dazu etwa Makowka, Justiz - ein zeitgemäßes Dienstleistungsunternehmen?, DRiZ 1987, 257 ff; Thesen Rapp und Böttcher sowie Diskussionsergebnisse der Arbeitsgruppe 4 "Binnenansicht der Justiz - Justiz als Dienstleistungsunternehmen?", AsJ HH (*Fn. 1).

¹⁰⁷ S. Bertram, Rechtsprechung und Dienstleistung: Von den Fallstricken eines Vokabulars, NJW 1998, 1842 ff.

¹⁰⁸ Die Realisierung von „Gerechtigkeit“ ist als qualitative Dimension des „outcome“ von Justiz insoweit nicht zu vernachlässigen, als die Akzeptanz des Rechtssystems insgesamt auch auf vor- und außerjuristischen „Gerechtigkeitserwartungen“ gründet (gegen die These einer vollständigen Entkoppelung des autonomisierten Rechtssystems von Moral einerseits, Politik andererseits s. Habermas KJ 1987, 1 ff). Gerade wegen der unterschiedlichen und je nach Kundenkreis „heterogenen“ Vorstellungen darüber, was „gerecht“ sei, ist - der für die Rechtsanwendung und -geltung ohnehin abzulehnende, jedenfalls problematisch - direkte Rückgriff auf "Gerechtigkeit" als Bezugspunkt für eine an den Erwartungen der „Kunden“ einzelner Verfahren ausgerichtete Perspektive zu unspezifisch.

- Das Gerichtskostenrecht schließt einen "Preiswettbewerb" durch die Justiz aus.¹⁰⁹ Einer Orientierung der Preise für die "Dienstleistung Justiz" an den tatsächlichen (durchschnittlichen) Kosten mit dem Ziel einer Steigerung des Kostendeckungsgrades steht derzeit nicht nur die Intransparenz der Kostenstrukturen entgegen; diesem Informationsmangel könnte durch die Einführung von Kosten-/Leistungsrechnungen auch in der Justiz, die derzeit bereits in Modellversuchen erprobt wird, entgegengewirkt werden.¹¹⁰ Es ist der verfassungsrechtliche Justizgewährleistungsauftrag, der eine generelle Orientierung des Gerichtskostenrechts an den tatsächlichen (typisierten oder auf das einzelne Verfahren bezogenen) Kosten mit dem Ziel einer höheren, gar vollen Kostendeckung ausschließt.¹¹¹ Das durch das Kostenrecht vorgegebene Kostenrisiko ist ein wesentlicher Faktor, der auf die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes einwirkt, und bestimmt damit maßgeblich auch darüber, inwieweit die Justiz die ihr in einem modernen sozialen Rechtsstaat gestellten Aufgaben, die gerade auch dem Schutz der sozial Schwächeren umfassen, erfüllen kann. "Ökonomische Effektivität" der Justiz darf deren "soziale Effizienz" nicht verdrängen.¹¹² Der aus rechtspolitischen Gründen wohlervogene Verzicht auf (kostendeckende) Gerichtsgebühren oder eine generelle Prozeßkostenvorschußpflicht für alle Gerichtszweige und Verfahren darf nicht um der Steigerung des Kostendeckungsgrades willen aufgegeben werden.¹¹³ Dies gilt auch für die Auslegung und Anwendung des geltenden Gerichtskostenrechts.¹¹⁴

c) Verstärkte "Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung" hat sich so im Kern zu beschränken auf Qualitätsverbesserungen bei dem - allerdings wichtigen und für Ansehen und Akzeptanz der Justiz insgesamt zentralen - "Wie" der rechtsprechenden Tätigkeit.¹¹⁵ Kernpunkte sind hier die Achtung der Persönlichkeit der „Justizkunden“ auch im konkreten Umgang und die rechtlich mögliche Berücksichtigung ihrer berechtigten Belange auch jenseits der Beachtung ihrer gesetzlichen Rechte; dies schließt die Wahrung berechtigter Interessen der Anwaltschaft als Mittler zwischen Bürger und Justiz und in diesem Sinne „Hauptkunden“ der Justiz ein.

¹⁰⁹

Dies gilt sowohl für "Mengenrabatte" für Großkunden, etwa im "Mahnverfahrensgeschäft", oder eine "Staffelung" der Gerichtsgebühren nach der Dauer der Verfahren bis zur instanzbeendenden Entscheidung, die wegen der Bedeutung "schneller/beschleunigter" Rechtsschutzgewährung in der Logik eines strikt auf die Analogie zu marktvermittelten Dienstleistungen setzenden Verständnisses läge; eine Justiz, welche die möglichen Gebühreneinnahmen (gar im Rahmen einer auch einnahmebezogenen Budgetierung) zum Kriterium der Zuweisung der "knappen Ressource" Justizgewährleistung machte (und über das Gebührenrecht Anreize zur beschleunigten Bearbeitung setzte), wäre mit Art. 19 Abs. 4, 97 GG unvereinbar.

¹¹⁰

Ziel dieser Kosten-/Leistungsrechnungen kann daher nicht sein, eine kostendeckende Gerichtskostenstruktur zu erreichen. Eine sinnvolle Funktion haben sie als Grundlage für die Festlegung von Budgets, im gerichtsübergreifenden Vergleich als Mittel, um etwaige „Effizienzreserven“ aufzuspüren, und als - nachrangig - Entscheidungsgrundlage für die Politik, in welchem Umfang und in welchem Bereichen die „Dienstleistung Justiz“ aus Steuermitteln zu finanzieren ist.

¹¹¹

Zu den gerichtszweigspezifischen Gründen unterschiedlicher Kostendeckungsgrade s. etwa Geiger ZRP 1998, 252 [253].

¹¹²

S. W. Hoffmann-Riem, Optimierung durch Reorganisation der Gerichtsverwaltung. Reform unter Krisenbedingungen, Die Verwaltung 1997, 481 [487 Fn. 23].

¹¹³

S. dazu auch den Beschluß B 5 der AsJ-Bundeskonferenz v. 27.1.1996 in Rostock "Kostenregelung im Entwurf des Bundesministeriums der Justiz zur 5. Änderungsnovelle zum Sozialgerichtsgesetz".

¹¹⁴

Dies verkennt die Kritik von Hoffmann-Riem (Die Verwaltung 1997, 481 [496 [in und bei Fn. 52]]) an dem "Verlust von gesetzlich an sich möglichen Einnahmen der Gerichte" - festgemacht an der Streitwertfestsetzungspraxis bei den Verwaltungsgerichten -, die zudem die von den gesetzesgebundenen Verwaltungsgerichten zu achtende Entscheidung des Gesetzgebers (§ 13 Abs. 1 S. 1 GKG) vernachlässigt, die Streitwertfestsetzung an der aus dem Antrag für den Kläger (nicht: für die Behörde oder Drittbeteiligte) ergebenden Bedeutung der Sache zu orientieren. Dies mag insbesondere bei technischen Großvorhaben oder kostenaufwendigen (Verkehrs)Infrastrukturvorhaben zu einer erheblichen Differenz zwischen Streitwert und wirtschaftlicher Bedeutung des von einem Rechtsschutzbegehrens betroffenen Vorhabens führen, ist aber unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß das Gerichtskostenrecht nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbare prohibitive Wirkungen für die Durchsetzung materiellen Rechts zeitigt.

¹¹⁵

S. auch Justizbehörde Hamburg (*Fn. 3), 37 ff (Abschnitt 7 "Kunden- und Serviceorientierung").

Hier bestehen erhebliche Defizite und Anlaß zu berechtigter Kritik, der sich die Justiz und auch die Richterschaft stellen muß.

- - Bemühungen um eine "Qualitätsverbesserung" im Bereich (äußerer) "Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung" sind Aufgabe aller in der Justiz Tätigen einschließlich der Richterschaft. Die Verantwortung des Richters für die Verfahrensgestaltung erstreckt sich nicht allein auf die Vermeidung durch Rechtsmittel rügefähiger Verfahrensfehler, sondern auf die Beachtung auch dieser Dimension, und zwar unabhängig davon, ob es sich im Einzelfall um einen Belang handelt, der bereits rechtlich bei der Betätigung des stets pflichtgemäß auszuübenden richterlichen Ermessens Berücksichtigung erzwingt. Auch soweit Verbesserungs Bemühungen in diesem Bereich eindeutig in den Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Justizverwaltung fallen,¹¹⁶ sind Richterinnen und Richter aufgerufen, an kontinuierlichen Qualitätssteigerungsbemühungen aktiv mitzuwirken. Die in der allgemeinen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion entwickelte Ansätze und Verfahren¹¹⁷ sind in diesem Feld ohne weiteres und auch ohne daß dem die richterliche Unabhängigkeit entgegensteht, auf die Justiz übertragbar, und zwar inkl. solcher Instrumente wie "Qualitätszirkel" und "Kundenbefragungen". Diese Form der "Qualitätsverbesserung" ist als ein kontinuierlicher Prozeß zu organisieren.
- - Richterliche Unabhängigkeit rechtfertigt nicht, von "Qualitätsverbesserungsbemühungen" (einschließlich einer Erhebung der hierfür erforderlichen Informationen) in diesem Bereich auch solche Dimensionen schlechthin auszunehmen, die höheren Bezug zur richterlichen Tätigkeit aufweisen. Beispiele hierfür sind
 - der Umgang mit dem nichtrichterlichen Dienst (einschließlich der Berücksichtigung von dessen Handlungsbedingungen und Abläufen bei der "autonomen" Planung und Organisation richterlicher Arbeit),
 - die Gestaltung des Ablaufes mündlicher Verhandlungen im Rahmen des Verfahrensrechts,¹¹⁸
 - der Umgang mit Verfahrensbeteiligten und Zeuginnen/Zeugen (z.B. bei der Terminierung oder der Staffelung der Terminsstunden mit dem Ziel, unnötige Wartezeiten auch zu vermeiden oder bei unvorhergesehenen Verzögerungen die wartenden Verfahrensbeteiligten auch zu unterrichten),
 - die "Verständlichkeit" bzw. der "Adressatenbezug" von Entscheidungsbegründungen,
 - die Transparenz von Verfahrensabläufen, deren Gestaltung richterlicher Verantwortung unterliegt,
 - die Absetzung verkündeter Entscheidungen binnen angemessener Frist oder
 - die Erreichbarkeit von Richterinnen und Richtern.¹¹⁹

¹¹⁶ Dies gilt etwa für die im Bericht der Justizbehörde Hamburg (<*Fn. 3>, 40) genannten Beispiele "Deutlichere Ausschilderung im Gericht, behindertengerechter Zugang zum Gericht, Verbesserung der telefonischen und persönlichen Erreichbarkeit z.B. von Geschäftsstellen, Warteräume für Beteiligte, Modernisierung von Publikumsbereichen, Hinweisblätter, Telefontraining für Mitarbeiter/-innen auf den Geschäftsstellen"; s. dazu auch die Broschüre des Nds. Justizministeriums "Das Erscheinungsbild der Justiz in der Öffentlichkeit", 5 ff (Die Justizgebäude und ihre funktionsgerechte Ausstattung), die nicht durchweg als Realsatire verstanden werden sollte.

¹¹⁷ S. dazu Kommunale Gemeinschaftsstelle, Qualitätsmanagement, Bericht Nr. 6/1995.

¹¹⁸ Broschüre des Nds. Justizministeriums "Das Erscheinungsbild der Justiz in der Öffentlichkeit", 9 ff (Der Umgang mit den Rechtssuchenden und anderen Verfahrensbeteiligten).

¹¹⁹ Unter den Bedingungen moderner Telekommunikationsmittel (Rufumleitung; Anrufbeantworter mit Fernabfrage; Handys) bedeutet dies kein Plädoyer für feste richterliche Dienstzeiten, die nach wohl weiterhin herrschender Ansicht mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar sind (s. BGHZ 113, 36 [40 f]; BVerwGE 78, 211 [213 f]; Lecheler, Der öffentliche Dienst, in Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts Band III, Heidelberg 1988, § 72 Rn. 60) und im übrigen von den Justizverwaltungen auch

Recht und Pflicht der Richterinnen und Richter, ihre Arbeit selbständig zu organisieren und - soweit sich Einschränkungen nicht aus funktionalen Anforderungen eines geordneten Geschäftsablaufes ergeben - selbst zu entscheiden, wann und wo die richterlichen Aufgaben erfüllt werden sollen, schützen die Richter allerdings insoweit in weitem Umfange vor verbindlichen Weisungen der Justizverwaltung oder - grobe Fehlleistungen ausgenommen - Maßnahmen der Dienstaufsicht.

Richterliche Unabhängigkeit schützt insoweit aber nicht vor Transparenz, äußeren Anstößen zur Selbstreflexion des eigenen Handelns und dem Ansinnen, sich der aus der Verantwortung folgenden Verantwortlichkeit stellen, also Wahrnehmung und Ausübung der eigenen Gestaltungsmacht diskursiv (jedenfalls im Binnenbereich der Justiz) begründen zu müssen. Richterliche Unabhängigkeit hindert Richterinnen und Richter vor allem nicht, aus eigener Einsicht diesen Dimensionen ihrer Tätigkeit mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen und systematischen und gezielten "Lernanstößen" mit dem Ziel, diese Einsicht zu befördern, ausgesetzt zu werden, mag hierin auch ein "psychologischer Druck" liegen, vor dem die richterliche Unabhängigkeit bei Beurteilungen schützen soll.¹²⁰

Die Nähe zur geschützten richterlichen Unabhängigkeit gibt hier allerdings eine "Angebotsstruktur" vor; es ist primär auf die Schaffung geeigneter Diskussionsforen und Fortbildungsangebote zu setzen. Da Transparenz und (systematische) Evaluation des (äußeren) Verhaltens (einschließlich betätigter "Sozialkompetenz") stets auch Anknüpfungspunkte für eine - im Einzelfall durchaus angezeigte - (formelle oder informelle) Kontrolle bietet,¹²¹ bedürfen die Einzelheiten weiterer sorgsamer Diskussion; eine Beteiligung der Richtervertretungen oder neu zu schaffender/strukturierender Mitwirkungsgruppen ist sicherzustellen.

Wegen der engen Verknüpfung mit der richterlichen Unabhängigkeit ist der Rückgriff auf „leistungsbezogene“ Elemente jedenfalls bei der persönlichen Besoldung anzulehnen, wie sie in der allgemeinen Verwaltung als (positive und/oder negative) Anreize diskutiert werden.¹²² Denkbar ist der moderate Einbau materieller „Leistungs-“ oder „Wettbewerbselemente“ allenfalls - auch dann aber nur in bezug auf die jeweilige „Leistungseinheit“ bestehend

deswegen nicht gewollt sein können, weil der hierdurch bewirkte „Zwang“, diese „Dienstzeiten“ zu beachten, bei den wenigen, das Gesamtbild des Justiz allerdings schädigenden Richterinnen und Richtern, die zu einem verantwortlichen Umgang mit der ihnen gewährten Zeitsouveränität nicht bereit oder in der Lage sind, zwar zu vermehrter (nicht notwendig: effizienzsteigernder) Anwesenheit führte, insgesamt aber das durch Richterinnen und Richter bereitgestellte Zeitvolumen deutlich senken dürfte (und zwar auch nach Heraufsetzung der wöchentlichen Arbeitsstundenzahl auf 40).

Verbesserung der Erreichbarkeit meint allein die Pflicht, zu den "üblichen" Dienstzeiten - etwa über die Geschäftsstelle - Erreichbarkeit und (soweit etwa in Spruchkörpern möglich) ggfls. zeitnahe Auskunft durch die Geschäftsstelle oder eine Vertretung zu organisieren und bzw. zumindest sicherzustellen, daß die Gründe für die Nichterreichbarkeit (etwa wegen Sitzungen) bekannt werden und eine Rückrufbitte aufgenommen wird.

¹²⁰ So - m.w.N. - Kissel, GVG, 2. Aufl., § 1 Rn. 96. Die Abgrenzung von (unzulässiger) psychologischer Beeinflussung und zulässiger, auch kritischer Bewertung ist in der Rechtsprechung zu dienstlichen Beurteilungen von Richtern nicht durchweg einsichtig und entwirft teils ein Richterbild, nach dem Richterinnen und Richter hochgradig instabile, recht empfindliche und leicht beeinflussbare Persönlichkeiten sind. Das eigentliche Problem bei Beurteilungen hinsichtlich solcher RichterInnen und Richter, die mit Beurteilungen Karriereerwartungen verbinden und darüber beeinflussbar sein mögen, liegt überdies aber in dem Phänomen der nach Inhalt und Formulierung unangreifbaren, unter Nutzung des Beurteilungsspielraumes gleichwohl "strategischen" Beurteilungen (sowie in nicht <hinreichend> mitbestimmten Maßnahmen der horizontalen Personalplanung und -steuerung).

¹²¹ Und dies mit Recht; s. dazu das Urteil des BGH v. 14.4.1997 (-RiZ (R) 1/96 -, DRiZ 1997, 467 ff), das sich zu der Unterscheidung zwischen dem Kernbereich und äußerem Ordnungsbereich der Rechtsprechung am Beispiel einer dienstlichen Beurteilung verhält, die einem Richter u.a. ein "nicht übersehbares problematisches Sozialverhalten" bescheinigt.

¹²² Dazu etwa Sumner ZBR 1995, 125 ff; Battis 1996, 193 ff und die Regelungen des zum 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (dazu Lorse RiA 1998, 1 [3 ff]) sowie die dieses ausfüllenden Verordnungen (Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen v. 1.7.1997, BGBl. I 1997, 1598 und die Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltstufen v. 1.7.1997, BGBl. 1997, 1600).

aus richterlichem und nichtrichterlichem Dienst - hinsichtlich der Ausstattung mit sächlichen Arbeitsmitteln.

3. Richterschaft und "Qualität" von Rechtsprechung

3.1. Schiefelage der "Qualitäts"betrachtungen

Bei der "Optimierung" rechtsprechender Tätigkeit stellt sich auch jenseits der mit Budgetierung zusammenhängenden Fragen das Problem, was eigentlich die spezifische "Qualität" (spruch)richterlicher Tätigkeit ausmacht, nach welchen Indikatoren sie bewertet und ermittelt ("gemessen") und inwieweit sie verbessert (oder doch eine "Qualitätsverschlechterung" als Folge quantitativer Veränderungen vermieden) werden kann.

In der justizpolitischen Diskussion wird die „Qualität“ richterlicher Tätigkeit in bemerkenswerter Weise thematisiert. Trotz aller Kritik an der Justiz und ihren Leistungen wird davon ausgegangen,¹²³ daß die "Qualität" der bundesrepublikanischen Rechtsprechung immer noch ein insgesamt "hohes Niveau" aufweise.

- - Die primär auf Kosteneinsparung, erhöhte Wirtschaftlichkeit etc. ausgerichteten, eher "technokratischen" Veränderungsbestrebungen behaupten in aller Regel, daß Rationalisierungsbemühungen, Effektivitätssteigerungen und Veränderungen des Verfahrensrechts lediglich auf eine Aktivierung von Binnenressourcen oder auf Rechtsschutzmodifikationen hinauslaufen sollen, die keinen "Qualitätsverlust" der Rechtsprechung bewirken;¹²⁴ zur Begründung von Maßnahmen zur betriebswirtschaftlichen Effektivitätssteigerung verweisen sie sogar darauf, daß die (rechtzeitige) Ausschöpfung hier liegender "Rationalisierungsmöglichkeiten" manche Änderung des Verfahrensrechts hätte verhindern helfen.
- - Die rechts- und justizpolitische Kritik an Einzelmaßnahmen oder der Gesamtentwicklung macht geltend, daß die Entwicklung, die vor allem die kontinuierlichen Veränderungen des Verfahrensrechts bewirkt habe, bereits zu einem "Qualitätsverlust" geführt haben oder einen solchen doch besorgen lassen.

Beiden Positionen gemeinsam ist, daß nur vage Vorstellungen über die "Qualität" von Rechtsprechung bestehen,¹²⁵ die jeweiligen Vorstellungen jedenfalls zumeist nicht offengelegt werden und nicht mit empirisch gesicherten Informationen über die Auswirkungen der zahlreichen - mehr oder minder weitreichenden - Veränderungen der Handlungsbedingungen für Rechtsprechung auf die "Qualität" von Rechtsprechung gearbeitet werden kann.¹²⁶

"Qualität" von Rechtsprechung ist eine "black box", die je nach Diskussionsgegenstand mit

¹²³ Daran ändert nichts, daß jeder in der Justiz Tätige und „professionell“ mit ihr Befäßte Ausnahmereiche wird bezeichnen können, in denen die „Qualität“ bereits unter das erträgliche Mindestmaß gesunken sei, weil über die Bezeichnung dieser Bereiche kein breiter Konsens herrscht.

¹²⁴ Eine Variante ist, das Problem in der Weise an die Justiz weiterzureichen, daß die erweiterte dezentrale "Ressourcenverantwortung" erstreckt wird auch auf das "Qualitätsmanagement" und es zum Teil der erweiterten Autonomie, welcher gar die richterliche Unabhängigkeit stärke, erklärt wird, eine qualitätsgerechte Erledigung der anfallenden Aufgaben im Rahmen des gegebenen Budgets sicherzustellen.

¹²⁵ S. Rapp, in: AsJ HH (*Fn. 1): "Wir machen es zu leicht, wenn wir die Frage nach einer kostengünstigen Justiz mit unseren herkömmlichen Zauberformeln 'richterliche Unabhängigkeit' und 'Qualität der Rechtsprechung' beantworten und meinen, damit sei der Diskussionsbedarf gedeckt. Er ist es nicht, denn auch wir Richter selbst haben Probleme mit der präzisen Bestimmung von Qualität und Quantität unserer Leistungen. Und wenn wir uns einerseits - zu Recht - dagegen wehren, daß andere, nämlich Legislative oder Exekutive, uns diese Begriffsbestimmungen vorgeben, müssen wir andererseits auch bereit sein, diese Arbeit selbst zu leisten. Ich sage voraus: Dies wird kein einfacher, sondern ein schwieriger und schmerzhafter Prozeß".

¹²⁶ Wenn in der Umfrage des Hess. Richterbundes 68 v.H. der Befragten angeben, die (zu hohe) Arbeitsbelastung habe Auswirkungen auf die Arbeitsqualität, ist dies wegen der möglichen Überformung der Antworten durch berufspolitische Interessen nur ein unsicherer Indikator, aber auch nicht völlig zu vernachlässigen.

divergierenden Inhalten gefüllt werden kann. Eine (primär) auf quantitative "Entlastung", Verfahrensvereinfachung, Kostensenkung und Effizienzsteigerung ausgerichtete Justizpolitik ist dann aber argumentativ strukturell durchsetzungskräftiger, weil sie ihre unausgewiesenen "Qualitätsstandards" in Zeiten der Haushaltsnot besser durchsetzen und zur Handlungsgrundlage machen kann.

Richterschaft und Gerichtsbarkeit können - trifft dieses Analyse zu - in der rechtspolitischen Diskussion nur bestehen, wenn sie sich auf eine (selbst)kritische Diskussion über die Qualität richterlicher Arbeit und der Arbeit der Justiz, ihre Dimensionen und die Kriterien ihrer Bestimmung auch in Ansehung der Gefahr einlassen, daß diese Diskussionen tief in den durch die richterliche Unabhängigkeit geschützten Bereich hineinführen mögen und eine justizintern zu führende Diskussion Justizverwaltung und Politik Anknüpfungspunkte für punktuelle Interventionen bieten wird, die eklektisch Teilelemente der Diskussion herausgreift. Alternative ist, ebenso gebetsmühlenartig wie erfolglos den ohne richterliche Beteiligung, jedenfalls ohne sachliche Berücksichtigung richterliche Argumente definierten Qualitätsbegriffen folgen zu müssen.

3.2. Dimensionen von "Qualität" der Rechtsprechung

Es gibt nicht "die" Qualität rechtsprechender Tätigkeit. „Qualität“ ist ein multidimensionaler, komplexer Begriff. Dies erhellt bereits die Unterscheidung zwischen dem „output“ (zumeist gemessen <allein> an Zahl der Entscheidungen und Verfahrensdauer) und deren „outcome“, also der Erreichung der heterogenen Systemziele von Rechtsprechung. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind zumindest folgende Dimensionen, die bezogen werden können auf die "Qualität" von Rechtsprechung als Gesamtsystem, einzelner Gerichtsbarkeiten, einzelner Gerichte, einzelner Richterinnen oder Richter oder einzelner Entscheidungen, (nicht trennscharf) zu unterscheiden:

- - "Qualität" der Kunden- und Serviceorientierung bei der "äußeren" Verfahrensgestaltung (einschließlich der Berücksichtigung berechtigter Interessen der Anwaltschaft¹²⁷),
- - "Qualität" der richterlichen Entscheidung in bezug auf die betriebswirtschaftlich "ressourcenschonende" "Produkterstellung" (Effektivität beim Mitteleinsatz),
- - inhaltliche "Qualität" der richterlichen Entscheidung i.S.v. "juristischer" Qualität/inhaltlicher "Richtigkeit" in Ergebnis und Begründung (Übereinstimmung mit den normativen Vorgaben richterlicher Tätigkeit; prozeßordnungsgemäße "Produkterstellung" von der Verfahrenseinleitung über die Sachverhaltsermittlung und Beweiserhebung bis hin zur Darstellung der getroffenen Entscheidung; Maß der Diskrepanz von "formeller" und "materieller" Wahrheit bei den der Rechtsanwendung zugrundegelegten Tatsachenfeststellungen) (Ziel: Vermeidung "formal" falscher, rechtmittelträchtiger Entscheidungen)¹²⁸,
- - inhaltliche "Qualität" der richterlichen Entscheidung i.S.v. materialer individueller Gerechtigkeit (Übereinstimmung mit "außerrechtlichen" Gerechtigkeitsvorstellungen, die mit dem Normprogramm übereinstimmen können, aber nicht müssen) (Ziel: Vermeidung ungerechter Entscheidungen), damit eng verbunden das Maß der im Rahmen der normativen Vorgaben möglichen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Voraussetzungen und Folgen der Rechtsprechung,
- - die "Effektivität des Rechtsschutzes" in bezug auf das Verhältnis von "inhaltlicher Qualität" einer Entscheidung und Entscheidungszeitpunkt ("qualitätsgerechte" Lösung des Ziel-

¹²⁷

Zum Beispiel bei der Terminierungspraxis, der Fristsetzung oder der Erreichbarkeit des richterlichen Personals.

¹²⁸

Zur Unterscheidung formal "falscher" und material "ungerechter" Entscheidungen auch in der Selbstwahrnehmung der Richterinnen und Richter s. R. Werle, Justizorganisation und Selbstverständnis der Richter, 297 f (mit dem interessanten, aber auch nicht überraschenden Befund, daß die Gleichsetzung individueller "Gerechtigkeit" mit formeller "Richtigkeit" mit zunehmendem Dienstalder zunimmt).

konfliktes "zwischen größtmöglicher Schnelligkeit des Verfahrens auf der einen Seite und maximaler Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung auf der anderen Seite"¹²⁹),

- - die "Qualität" der Vermittlung des Sachinhaltes einer getroffenen Entscheidung an die unmittelbar Verfahrensbeteiligten, an die an der Entscheidung Interessierten (insb. im Strafprozeß) und "die" Öffentlichkeit (insb. auch die ihrerseits eigenen Verwertungsbedingungen folgenden¹³⁰ Medien als Mittler), und
- - "Qualität" einzelner Entscheidungen und/oder der Leistungen "der" Justiz insgesamt in Bezug auf die - im einzelnen umstrittenen - "gesellschaftlichen" Funktionen der Justiz, namentlich ihre Eignung, zur sachgerechten Konfliktlösung und Erhaltung des "Rechtsfriedens", der Akzeptanz von "Justiz" insgesamt und der "Effektivität des Rechtsschutzes" (gerade auch für die sozial Schwächeren) beizutragen.¹³¹

Für fast alle dieser Dimensionen der "Qualität" richterlicher Arbeit, die unterschiedliche Nähe zu dem durch die richterliche Unabhängigkeit geschützten Kernbereich richterliche Tätigkeit aufweisen, fehlt es an allgemein konsentierten, klaren "Qualitätskriterien" (und damit an einem Maßstab, der Grundlage der Beurteilung durchgeführter bzw. geplanter Veränderungen sein könnte¹³²). Für die justizpolitische Debatte kommt hinzu, daß diese Dimensionen Interdependenzen aufweisen, ohne daß stets lineare Beziehungen bestehen.

So läßt - zum Beispiel - eine "Qualitätssteigerung" im Bereich "Kunden- und Serviceorientierung" durch eine "kundenfreundlichere" Gestaltung der Gerichtsgebäude schwerlich Auswirkungen auf die Rechtsprechungsinhalte erwarten, ebensowenig eine Terminierungspraxis, die auf eine Verkürzung vermeidbarer Wartezeiten für Beteiligte ausgerichtet ist, während dies bei einer ressourcenschonenderen Gestaltung der mündlichen Verhandlung schon eher der Fall sein kann.¹³³

Die prozeßordnungsgemäße Durchführung und zutreffende Protokollierung einer Beweisaufnahme und die zeitnahe Erstellung einer die Vorgänge zutreffend wiedergebenden Niederschrift fördert nicht nur die Qualität der Entscheidung i.S. inhaltlicher Richtigkeit, sondern ist auch Voraussetzung für die „Kundenzufriedenheit“ und die Akzeptanz der Entscheidung.

129

Behrends, Der Faktor Zeit im Prozeß der Rechtsfindung, NVWBl. 1997, 121; H.-H. Rauter, Zielkonflikte zwischen Schnelligkeit und Gründlichkeit bei der Rechtsgewährung, DRiZ 1987, 354 ff.

130

S. dazu F. Höbermann, Der Gerichtsbericht in der Lokalzeitung: Theorie und Alltag, Baden-Baden 1989; S. Gerasch, Prozeßwirklichkeit und Gerichtsberichterstattung: eine Untersuchung der Lokalberichterstattung zu Strafprozessen bei Gewalt- und Sexualdelikten vor dem Dortmunder Land- und Amtsgericht, München u.a. 1995; mit deutlich theoretischerem Anspruch auch O. Castendyk, Rechtliche Begründungen in der Öffentlichkeit: ein Beitrag zur Rechtskommunikation in Massenmedien, Opladen 1994.

131

In jüngerer Zeit werden zusätzlich - mit unterschiedlicher Stoßrichtung - die Systemleistungen der Justiz für die Wahrung des "Inneren Friedens", die soziale und wirtschaftliche Stabilität und - last not least - den "Standort Deutschland" als Bezugspunkt der "Qualitätsbeurteilung" herangezogen.

132

In der Sprache der "Neuen Steuerungsmodelle": produktbezogene Kennziffern.

133

Der - in vielen Bereichen längst übliche - Verzicht auf eine Protokollführungskraft unter Nutzung eines Tonaufnahmegerätes in der mündlichen Verhandlung mag Ressourcen schonen, aber das "Klima" in der mündlichen Verhandlung wegen der zusätzlich von einem Richter wahrzunehmenden Aufgabe verändern und so auch deren Ertrag für die Entscheidungsfindung (zumindest aber die "Kundenzufriedenheit") mindern (s. die nach der Mitteilung in wib 2/98, 4, in der Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Entlastung der Rechtspflege im strafrechtlichen Bereich <BT-Drs. 13/4541> am 4.2.1998 gegen den Vorschlag geäußerten Bedenken, in Strafverfahren künftig auf Protokollführer zu verzichten). In der Umfrage des Hess. Richterbundes (DRiZ 1996, 341) haben 28 v.H. als qualitätsmindernde Folge der Überlastung angegeben, daß man in den Verhandlungen auf die Beteiligten nicht so eingehen könne, wie man es gerne möchte.

Im gerichtlichen Asylverfahren können Art und Umfang der Befragung eines Asylbewerber zu seinen individuellen Asylgründen, die schon wegen des in aller Regel erforderlichen Dolmetschereinsatzes besonders "kostenträchtig" sind, unmittelbar auf das Verfahrensergebnis durchschlagen; eine effizienzorientierte, "ressourcenschonende" Verhandlungsführung kann hier namentlich unmittelbar auf die juristische "Richtigkeit" der Entscheidung einwirken, wenn der Asylbewerber bereits im Verfahren vor dem Bundesamt an einen "effizienzorientierten" Anhörer geraten ist.

Eine nach Maßgabe des jeweiligen Rechtsproblem und sorgfältiger Vorbereitung von Verhandlungsterminen (und Beweiserhebungen) auf das Entscheidungserhebliche konzentrierte Verfahrensgestaltung spart den Beteiligten (und der Justiz selbst) Kosten und Aufwand und mag zugleich den Anreiz mindern, bei infolge unzureichend vorbereiteter Verhandlungsführung „überkomplex“ gewordenen Fällen durch Entscheidungen, die dann doch an der „dünnsten Stelle“ ansetzen, den Fall in die nächste Instanz zu treiben.

Bemühungen, die "Dienstleistungsqualität" für die Bürgerinnen und Bürger dadurch zu verbessern, daß Richterinnen und Richter "motiviert" werden, getroffene/verkündete Entscheidungen (im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Ordnungs- bzw. Höchstfristen) auch zeitnah abzusetzen,¹³⁴ berühren wegen des feststehenden Ergebnisses die richterliche Unabhängigkeit offenkundig nicht hinsichtlich des Entscheidungsergebnisses, wirken aber auf die richterliche Arbeitsorganisation im übrigen ein¹³⁵ und können die Qualität nicht bei der Herstellung, wohl aber der Darstellung der Entscheidung (Sorgfalt und Überzeugungskraft der Begründung) beeinflussen; soweit sie mit dem (Ressourcen zumindest im nichtrichterlichen Dienst schonenden) Verlangen nach kurzen, knappen Entscheidungsgründen gekoppelt sind, können hierunter die Verständlichkeit und Akzeptanz der Entscheidung leiden und fallübergreifende Funktionen¹³⁶ verfehlt werden.

3.3. Annäherungen an die Bestimmung/Messung von Rechtsprechungs"qualität" und Möglichkeit ihrer "Optimierung"

Aus richterlicher Sicht hat die Qualitätsdimension der "inhaltlichen Richtigkeit" schon wegen der Bindung an Gesetz und Recht Vorrang. Da Art. 19 Abs. 4 GG als Rechtsgebot auch die Effektivität des Rechtsschutzes auch in der Zeit umfaßt, erstreckt sich dies auch auf die "Qualitätsdimension" der Optimierung von inhaltlicher Richtigkeit und Entscheidungsgeschwindigkeit.¹³⁷

¹³⁴ Verzögerungen im nichtrichterlichen Dienst sollen hier vernachlässigt werden.

¹³⁵ Daß eine richterliche Entscheidung ohne Qualitätsverlust mit geringerem Aufwand zeitnah schon deswegen abgesetzt werden kann, weil der zeitliche Zusammenhang zur Entscheidungsvorbereitung und -findung gewahrt ist und eine erneute Einarbeitung wegfällt, entspringt einer möglicherweise nicht generalisierbaren persönlichen Erfahrung.

¹³⁶ Etwa - in der Verwaltungsgerichtsbarkeit - die objektive "Leit- und Orientierungsfunktion" für die Verwaltung (der keine eigenständige "Steuerungsaufgabe" korrespondiert), die zugleich ein Element der "Vorhersehbarkeit der Rechtsprechung" (durch Ausweis der herangezogenen Entscheidungsmaßstäbe/-grundsätze) und damit der "Rechtssicherheit" bildet (s. nur Geiger ZRP 1998, 252 [252 ff]). Die an die individualrechtsschützende Funktion anknüpfende, reaktive Kontrollorientierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirkt dabei wegen der Veränderungen der Handlungsorientierung der Verwaltung (tendenzielle Ökonomisierung und Informalisierung des Verwaltungshandels zulasten einer Orientierung am Recht; zunehmend "strategischer" Umgang mit Recht und den "Risiken" einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle durch die erweiterten Möglichkeiten der "Nachbesserung" von Verwaltungsentscheidungen und die "Heilung" von Verfahrensfehlern im Verfahren; dazu R. Pitschas, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im staatlichen Modernisierungsprozeß, in: W. Blümel/R. Pitschas <Hrsg.>, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen*, Berlin 1997, 27 ff, insb. 52 ff; ders. ZRP 1998, 96 ff) zusätzliche Probleme auf, die strukturellen Änderungen der Verwaltungsprozesses Grenzen setzen sollte (dazu - zum Rechtsstand vor dem 6. VwGO-ÄndG - P. Stelkens, *Strukturveränderungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit? oder: Wie lästig dürfen Verwaltungsgerichte sein?*, in: FS Redeker, München 1993, 313 ff).

¹³⁷ D. Stempel, *Außergerichtliche Streitbeilegung. Konjunktur, Hintergründe und Perspektiven*, in: Gottwald/ders. (Hrsg.), *Streitschlichtung*, (*Fn. 63), 187 [194], geht davon aus, daß das "justizielle Verfahren zunehmend häufiger zur Langzeitblockade für lebensnotwendige Entscheidungen geworden" sei und verweist darauf, daß "(d)ie weitere Verknappung der Resource Recht (...) den Autoritätsverlust des Rechts und des Rechtsstaates zur Folge" habe. Zu den verfassungsrechtlichen Parametern s. bereits M. Kloepfer, *Verfahrensdauer und Verfassungsrecht*, JZ 1979, 209 ff; s.a. R. Makowka, *Justitias Mühlen. Rechtsstaat als Geduldprobe*, in: H. Noske (Hrsg.), *Der Rechtsstaat am Ende?*, München/Landsberg 1995, 66 ff.

3.3.1. Vergleich Richterdichte/Verfahrensanzahl/Haushaltsmittel

Zurückhaltung bei dem Versuch, in Bezug auf die "inhaltliche Qualität" der Rechtsprechung neutrale Rationalisierungsressourcen aufzuspüren, ist bei der Auswertung verfügbarer Daten aus der Justizstatistik, den Haushaltsansätzen (und -ergebnissen) sowie dem richterlichen Personalbestand geboten.¹³⁸ Allerdings weisen Vergleiche, die länderübergreifend die Kosten (und Kostendeckungsgrade) der Justiz,¹³⁹ die Eingangs- und Erledigungszahl und die "Richterdichte" gegenüberstellen, auf eine nicht unerhebliche "Streubreite" bei den Kosten/dem Aufwand, der pro erledigtem Verfahren zur Erledigung der Staatsaufgabe "Rechtsprechung" tatsächlich vorgesehen ist.

Der auf den ersten Blick - zumindest für die Justizverwaltungen - "verlockenden" Bewertung, daß eine Anpassung auf unterem Niveau ohne Qualitätsverlust möglich sei, stehen indes gewichtige Einwendungen entgegen.

Die schon nicht ohne weiteres belegbare Prämisse ist, daß die "inhaltliche Qualität" (indiziert durch die inhaltliche Richtigkeit der Entscheidungen und Sorgfalt ihrer Begründungen) der Rechtsprechung insgesamt länderübergreifend in etwa gleich ist. Selbst wenn dies unterstellt wird, können statistisch ausgewiesene Unterschiede zurückzuführen sein etwa

- - auf unterschiedliche "Einsatzbereitschaft" und/oder Qualität der Richterinnen und Richter, die ihrerseits zurückzuführen sein mögen auf Unterschiede bei der Rekrutierung der Richterinnen und Richter insgesamt, der Personalstruktur oder doch der Personalführung und -planung,
- - auf Unterschiede in dem "Verfahrensmix",¹⁴⁰ d.h. von Art, Gegenstand und "Schwierigkeit" der Verfahren, die vor die Gerichte gelangen,
- - auf länderspezifische Unterschiede in der "Streitkultur", für die neben soziostrukturellen Merkmalen (z.B. Bevölkerungsdichte; Anwaltsdichte; Grad der "Verstädterung"; Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage) nicht zuletzt auch "Qualität" der Anwaltschaft und - für die Verwaltungsgerichtsbarkeiten - der Behörden bedeutsam sein können,
- - Art und Grad der EDV-Ausstattung und Zeitpunkt ihrer Einführung,
- - Verhältnis von richterlichem und nichtrichterlichem Personal sowie Gestaltung der "Schnittstelle",
- - Unterschiede in den Erledigungsmustern und Präferenzregeln¹⁴¹ oder
- - Unterschiede in der Nutzung "verfahrensbeschleunigender" Verfahrensregelungen und/oder der Rechtsprechung zum materiellen Recht.¹⁴²

Ungeachtet dieser Vorbehalte kann aber auf die - punktuell ohnehin dann, wenn es in das (rechts)politische Konzept paßt, erfolgende - systematische Auswertung der Daten als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen nicht verzichtet werden. Die aus allgemein zugänglichen Daten "herauszufilternden" Unterschiede in dem Bearbeitungsaufwand (und die vorste-

¹³⁸ Instruktiv die "Länderübersicht über Eingänge, Erledigungen, Endbestände sowie Personalverwendung im richterlichen Dienst bei den ordentlichen Gerichten im Jahre 1994", Anlage 4 zum Bericht der Rechtsausschusses der Bürgerschaft Hamburg über das Thema "Belastung der Justiz", Bürgerschafts-Drs. 15/7373

¹³⁹ Dazu Vultejus, Unterschiedliche Leistungen der Justizminister, ZRP 1997, 433 ff.

¹⁴⁰ Der Bericht "Belastung der Justiz" Hamburg, Bürgerschafts-Drs. 15/7373, 24, etwa macht - mit nicht durchweg überzeugenden Argumenten - geltend, daß bei einem "Quervergleich" mit der Belastung der Justiz in anderen Ländern berücksichtigt werden müsse, "daß die Verfahren in der Metropole Hamburg in vielerlei Beziehung komplizierter, umfangreicher und zeitaufwendiger sind als in anderen Ländern".

¹⁴¹ Etwa (mehr oder minder) strikte Abarbeitung "nach Eingang" oder "Kampagnenmodelle", die Verfahren, die - ohne i.e.S. "Seriensachen" zu sein - sachlich zusammenhängen, zusammenfassend bearbeiten.

¹⁴² Ein simples Beispiel aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Die Annahme einer "gruppengerichteten Verfolgung" für Asylbewerber aus einem bestimmten Herkunftsland reduziert drastisch "Prüfprogramm" (und damit den Bearbeitungsaufwand) für ein Asylverfahren.

hend bezeichneten möglichen Ursachen) entziehen ohnehin einer richterlichen "Defensivargumentation" die Grundlage, die jede (umgesetzte oder diskutierte) Veränderung des Verfahrensrechts und der Ablauforganisation als (potentiellen) Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit oder als "Gefahr" für die "Qualität" der Rechtsschutzgewährung wertet. Die Richterschaft wird sich offensiv der Diskussion stellen (und diese <intern> selbst führen) müssen, welche Anteile die vorstehend nur exemplarisch bezeichneten (möglichen) Ursachen an den nachweisbaren Unterschieden haben.

3.3.2. Auswertung Justizstatistik?

Ähnliche Folgerungen ergeben sich mit Blick auf weitere denkbare Auswertungen der verfügbaren Informationen über die Tätigkeit der Justiz.

Äußerungen im politischen Raum, daß die Richter der einzige "Stand"¹⁴³ seien, "über die man weder sagen darf, was sie arbeiten, wann sie arbeiten oder wofür sie arbeiten",¹⁴⁴ sind zutreffend, soweit sie auf die Person eines einzelnen Richter/einer einzelnen Richterin bezogen sind.¹⁴⁵ Über die Tätigkeit der "Richterschaft", d.h. der Justiz, geben die allgemein¹⁴⁶ zugänglichen Justizstatistiken detailliert und differenziert Aufschluß; die Datendichte ist höher als für die meisten anderen Bereiche des öffentlichen Dienstes.

Die auf den Zählkarten gründende Justizstatistik gibt als Tätigkeitsstatistik indes periodengenau Aufschluß nur über die jeweiligen Eingänge und die jeweiligen Erledigungen, erlaubt aber keine Aussagen zu dem jeweiligen Verfahrensbestand¹⁴⁷ und ist auch sonst für eine solide qualitative Auswertung der quantitativen Informationen, die in Anlehnung an "benchmarking-Ideen" aus dem gerichtส์übergreifenden quantitativen Vergleich Anregungen für eine - in Bezug auf die "inhaltliche Qualität" und die Wahrung richterlicher Unabhängigkeit - qualitätsneutrale Optimierung der Entscheidungsabläufe anstrebt, nur begrenzt tauglich.

¹⁴³

Die Heterogenität "der" Richterschaft dürfte ihre Bezeichnung als Stand jedenfalls nach Maßgabe der klassischen Typisierung Max Webers (d.h. als Gruppe von Menschen, die ein in bestimmter Weise gekennzeichnetes öffentliches Ansehen erfolgreich für sich in Anspruch nehmen und durch Gemeinsamkeiten der Sitten und Gebräuche sowie ein - übergreifendes - "Standesbewußtsein" gekennzeichnet sind) ausschließen.

¹⁴⁴

S. dazu BDVR-Rundschreiben 1/1998, 18 f; 19 f; s.a. Nds. Landtag, LT.Drs. 13/3378; LT-Prot. 13/9516 ff (97. Sitzung v. 13.11.1997). Dies unterscheidet die Richterinnen und Richter aber nicht von sonstigen Bediensteten des öffentlichen Dienstes und den Inhabern dem Richteramt vergleichbarer Positionen in der Privatwirtschaft.

¹⁴⁵

Wenn die Angaben in der Umfrage des Hess. Richterbundes (DRiZ 1996, 341) zur durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitsbelastung (einschließlich nicht vergüteter Nebenaufgaben) zutreffen, nach der zwar 4 v.H. weniger als 35 Stunden arbeiteten, 57 v.H. aber 40 bis 50 Stunden und 13 v.H. gar mehr als 50 Stunden arbeiten, dann weist dies darauf, daß die erhöhte Zeitsouveränität mit einem erhöhten Arbeitseinsatz abgegolten wird, eine deutliche Beschränkung der Zeitsouveränität durch Anwesenheitspflichten und Zeitkontrollen zwar die "faulen Hunde" auf Trapp bringen, insgesamt aber kontraproduktive Effekte durch Reduktion der Arbeitslast der breiten Mehrheit auf das dienstrechtlich abverlangte Zeitkontingent bewirken mag.

¹⁴⁶

Selbst Politikern und Mitgliedern von Landesregierungen.

¹⁴⁷

Schwankungen bei den Erledigungszahlen etwa können Ausdruck nachlassenden/gesteigerten richterlichen "Arbeitseifers" (oder der real bereitstehenden, um "Ausfälle" durch Abordnung, längere Krankheit, Erziehungsurlaub, veränderten Geschäftsanfall bei den durch Richterinnen und Richter erledigten Aufgaben der Justizverwaltung u.a.m. "bereinigten" richterlicher Ressourcen), von Veränderungen der Ablauforganisation und/oder bei der EDV-Ausstattung, geänderten richterlichen Bearbeitungsstrategien (inkl. einer Neugewichtung des Verhältnisses von Geschwindigkeit und Gründlichkeit der Bearbeitung) oder eines geänderten "Verfahrensmixes" sein.

Auch die Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer oder des Anteils von Verfahren, die binnen bestimmter Frist erledigt werden, ist wegen der unzureichenden Informationen über den Bestand nur begrenzt aussagekräftig: Die konsequente und energische "Abarbeitung" älterer Verfahren etwa, die unter dem Qualitätsmerkmal "zeitliche Struktur der Rechtsschutzgewährung" als "Qualitätsverbesserung" zu werten ist, schlägt sich wegen der Erfassung erst im Erledigungszeitpunkt zunächst einmal statistisch als "Qualitätsverschlechterung" nieder, weil die Laufzeit der in die statistische Auswertung eingehenden erledigten Verfahren steigt. Eine "Fehlerbereinigung" wäre hier nur durch Zusammenfassung der Daten für mehrere Jahre möglich.

Eine hinsichtlich Aussagekraft und Auswertungsmöglichkeiten deutliche verbesserte Statistik ist zwar anzustreben, um sie - individuell - für die Planung der richterlicher Arbeit nutzbar machen zu können und - über länderübergreifende Vergleich des "Verfahrensmixes" und seiner Veränderung im Zeitverlauf - Anknüpfungspunkte für Überlegungen zu gewinnen, ob oder in welchen Bereichen Möglichkeiten der Streitvermeidung "optimiert" werden können.¹⁴⁸

Eine differenzierte Justizstatistik ist aber nicht geeignet, direkte Rückschlüsse auf die inhaltliche Qualität richterlicher Arbeit zu ermöglichen und verstärkte unabhängig davon, daß eine auf einzelne Richterinnen und Richter bezogene differenzierte Auswertung direkt auf die richterliche Unabhängigkeit zielte und daher auszuschneiden hat, die Ausrichtung der "Qualitätsbemessung" auf rein quantitative Merkmale. Die durch Pensenschlüssel, das Beurteilungsmerkmal "Belastbarkeit" sowie verstärktes Effizienz- und Kosten-/Nutzen-Denken geförderte Perspektive, Rechtsprechung zur "Ware" zu machen und Richterinnen und Richter "systematisch auf genormte Fließbandproduktion"¹⁴⁹ einzustellen, würde weiter gefördert, das an den inhaltlichen Dimensionen von Rechtsprechung orientierte Qualitätsproblem nicht gelöst, sondern eher noch verschärft.

Die gleichwohl bei differenzierterer Auswertung der verfügbaren Informationen liegenden Möglichkeiten, Anstöße für eine auch an der inhaltlichen Qualität von Rechtsprechung und den Möglichkeiten der Effektivierung ohne inhaltlichen Qualitätsverlust orientierte Diskussion innerhalb der Richterschaft zu geben, sollten andererseits nicht schlechthin ungenutzt bleiben. Voraussetzung hierfür ist aber, daß

- - eine Auswertung allenfalls gerichts-, mit deren Einwilligung auch spruchkörperbezogen, nicht aber mit Bezug auf einzelne Richterinnen und Richter erfolgt,
- - die Verantwortung für die Auswertung nicht als Maßnahme der Dienstaufsicht (und durch die hierfür Zuständigen) organisiert wird, namentlich sichergestellt wird, daß bei der Auswertung anfallende personenbeziehbare Daten nicht für diese Zwecke genutzt werden und die Auswertungsbereiche so gewählt werden, daß personenbeziehbare Daten möglichst nicht anfallen,
- - die Mitbestimmung der Richterschaft - sei es über ihre gewählten Vertretungen, sei es über neu zu schaffende Verfahren - in allen Phasen gesichert ist, und
- - Formen und Foren der aus einer Auswertung sich etwa ergebenden Anstöße für eine qualitätsneutrale Optimierung der spruchrichterlichen Arbeit so gestaltet werden, daß mit hinreichender Sicherheit eine Nutzung der Erkenntnisse zu einer rein quantitativ orientierten "Optimierung nach unten" durch die Justizverwaltung ausgeschlossen werden kann.¹⁵⁰

Diese Voraussetzungen dürften indes gegenwärtig nicht - jedenfalls nicht in allen Ländern und Gerichtsbarkeiten - vorliegen.

3.3.3. Aufhebungsquote als Qualitätsindikator?

Als quantitativer Indikator für die "Qualität" richterlicher Arbeit wird - namentlich bei der Diskussion um die weitere "Stärkung" des Einzelrichters - die Aufhebungsquote im Rechtsmit-

¹⁴⁸

In der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit mögen darüber hinaus Auswertungen nach den beteiligten Behörden interessante Ergebnisse zur durch die "Streitquote" indizierte Qualität der behördlichen Tätigkeit, die Filterwirkung von Widerspruchsverfahren oder die Verlagerung von Problemen aus den Verwaltungsbehörden auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit bieten.

¹⁴⁹

So die anschauliche Formulierung von Piorreck, Politische Einflußnahme auf die Justiz im demokratischen Rechtsstaat, DRiZ 1993, 109 [114].

¹⁵⁰

Dies ist keine Rechtsfrage, sondern eine Frage des "Vertrauens" der Richterschaft in die jeweilige Justizverwaltung (Gerichtsverwaltung und Ministerien) und "die" Politik (einschließlich der Finanzpolitik); s. auch ders., FR (Dokumentation) v. 24. Januar 1997.

telverfahren gewertet.¹⁵¹ Auch dieser Indikator ist mit großer Vorsicht zu genießen. Dieser Indikator

- - erfaßt nur eine Teildimension von "Qualität", nämlich die "Richtigkeit" i.S.v. "Rechtsmittelsicherheit", die durch „kluge“ Richter der unteren Instanz insb. bei zulassungsgebundenen oder sachlich beschränkten Rechtsmitteln unter Vernachlässigung anderer Qualitätsdimensionen hergestellt werden kann,
- - versagt bei allen unanfechtbaren Entscheidungen und unterliegt bei zulassungsabhängigen Rechtsmitteln - je nach Ausgestaltung der Zulassungsvoraussetzungen sowie ihrer Auslegung und Anwendung in der gerichtlichen Praxis - gravierenden Verzerrungen,
- - folgert aus der formellen Überprüfungs- und Aufhebungsbefugnis des Rechtsmittelgerichts auch inhaltlich ein höheres Maß an "juristischer Weisheit" und betont damit die "Binnenorientiertheit" der Qualitätsdimension der "formellen Richtigkeit" weiter dahin, daß eine (verfahrensfehlerfrei zustandegekommene) Entscheidung als "richtig" nicht schon bei Übereinstimmung mit dem materiellen Recht, sondern erst bei Übereinstimmung auch mit dessen - seinerseits von vielfältigen auch „außerjuristischen“ Faktoren wie spezifischer „obergerichtlicher“ Sozialisation, Beförderungsmustern, Altersstruktur, Zugehörigkeit zu bestimmten weltanschaulich oder politisch geprägten Gruppen abhängigen - Auslegung gilt, schließt also aus der formellen Verteilung der Entscheidungskompetenzen in einem gestuften Rechtsmittelsystem auf materiale Richtigkeit,
- - erfaßt nur Änderungen des Ergebnisses, nicht die Fälle, in denen ein Rechtsmittel gegen eine qualitativ "schlechte" Entscheidung im Ergebnis (aus anderen als den in der Entscheidung genannten Gründen) keinen Erfolg hat,¹⁵²
- - vernachlässigt die Möglichkeit einer Abweichung von obergerichtlicher Rechtsprechung mit beachtlichen Gründen¹⁵³ oder die Notwendigkeit, sich neuen/umstrittenen Rechtsfragen mit "anfechtungsträchtigeren" Entscheidungen zu nähern und
- - erlaubt keine vergleichende Betrachtung der "Qualität" von Einzelrichter- und Spruchkörperentscheidungen.¹⁵⁴

3.3.4. Interne und externe Befragungen als Mittel der Qualitätsbestimmung?

Aus alledem folgt indes nicht, daß "Qualität" richterlicher Arbeit schlechthin nicht bestimmbar sei.¹⁵⁵ Das gesamte Beurteilungswesen, dessen Berechtigung, Maßstäbe und Ausgestaltung justizpolitisch mit guten Gründen kritisiert werden kann, gründet in der Annahme, daß auch die "Qualität" richterlicher Arbeit/eines Richters näher bestimm- und über die "Bewertungsnote" letztlich quantifizierbar ist. Auch ist davon auszugehen, daß es - nach Maßgabe hetero-

¹⁵¹ Hierauf zielte offenkundig die auf die Aufhebungsquote bei Einzelrichterentscheidungen gerichtete Frage in der Großen Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion "Bürgernahe und leistungsstarke moderne Justiz"; zur Antwort s. BT-Drs. 13/7992, 5 f.

¹⁵² In der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden die Rechtsmittelzulassungen wegen "ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung" (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bislang statistisch nicht gesondert erfaßt.

¹⁵³ Hiervon zu trennen ist das methodisch schwierige Problem der (Selbst)Bindung an die/der Gewichtung von ober- und höchstrichterlicher Rechtsprechung bei der Rechtsanwendung und -auslegung auch jenseits der Bindungswirkung zurückverweisender Entscheidung (des "Rechtswertes" von Rechtssicherheit und Berechenbarkeit von Rechtsprechung mithin) und der rechtsvereinheitlichenden Funktion ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung (dazu M. Schulte, Rechtsprechungseinheit als Verfassungsauftrag, Berlin 1986). Pragmatische Erwägung zur Anpassung auch bei an sich fortbestehend abweichender Rechtsansicht ist das "Steine-statt-Brot"-Argument, das die innerjustizielle Orientierung am Qualitätsmaßstab "Rechtsmittelanfällig- bzw - festigkeit" "kundenorientiert" wendet.

¹⁵⁴ Dazu der in BT-Drs. 13/7992, 6, wiedergegebene, sachlich zutreffende Hinweis "aus der gerichtlichen Praxis", "daß die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht schwierigeren und wirtschaftlich bedeutsameren Verfahren, die eher zu einer Fortführung des Rechtsstreits in der Berufungs- und ggfls. auch in der Revisionsinstanz neigen, nicht dem Einzelrichter übertragen werden".

¹⁵⁵ Zu Ansätzen eines Qualitätsmanagement in den USA s. Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz - Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, 301-310.

gener, nicht zuletzt auch von eigenem Verständnis der richterlichen Aufgaben und Rolle abhängiger Maßstäbe - im Kollegenkreis¹⁵⁶ informelle Einschätzungen¹⁵⁷ über die "Qualität" der Arbeit einer Kollegin/eines Kollegen bestehen, die sich mit den dienstlichen Beurteilungen des Präsidenten und/oder der Einschätzung der Präsidualräte im Rahmen der Mitwirkung an Besetzungsentscheidungen nicht notwendig decken. Auch die Anwaltschaft verfügt aus ihren häufigen Kontakten mit der örtlichen Richterschaft über - ebenfalls heterogene, aber deutliche - Einschätzungen nicht nur der "Qualität" eines Gerichts insgesamt, sondern der "Qualität" der Arbeit einzelner Richterinnen und Richter.

Das Problem besteht darin, diese "Einschätzungen" mit vertretbarem Aufwand in einer Weise "aus den Köpfen" herauszubekommen und systematisch so kommunizierbar zu machen, daß

- - die (sachliche und persönliche) richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt,
- - die berufliche und persönliche Integrität auch "aus dem Rahmen" fallender Richterpersönlichkeiten und "Außenseiter"¹⁵⁸ sowie durch Alter, Krankheit oder aus sonstigen Gründen weniger „leistungsfähigen“ Richterinnen und Richter sichergestellt ist,
- - das für die Funktionsfähigkeit des Systems "Justiz" unerläßliche Mindestmaß kollegialer Solidarität erhalten bleibt,
- - die Maßstäbe und Dimensionen der "Qualitätsbeurteilung" intersubjektiv halbwegs vergleichbar bleiben,
- - die Sachbezogenheit abgegebener "Qualitätsbeurteilungen" gewahrt bleibt, namentlich Überlagerungen durch persönliche Streitigkeiten, (gruppenbezogene) "Karrierekonkurrenzen" etc. ausgeschlossen oder doch erkenn- und damit "kontrollierbar" werden, und
- - eine Situation permanenten, generalisierter und lückenloser "Kontrolle", die gar zu "Dienstaufsichtszwecken" genutzt werden kann, ausgeschlossen ist.

Ein Weg, über den weiter¹⁵⁹ nachzudenken ist, mögen standardisierte und systematische Kollegen- und "Kundenbefragungen"¹⁶⁰ sein, die verschiedene "Qualitätsdimensionen" aufgreifen, die anonymisiert durchgeführt werden und bei denen "Verzerrungseffekte" durch eine hohe Zahl von Antworten und Beeinflussungseffekte bei besonders sensiblen "Bewertungsdimensionen" durch eine Aggregation der Daten gemindert werden können.

¹⁵⁶ Oder am Rechtsmittelgericht im Verhältnis zu Richterinnen und Richter des im Instanzenzug nachgeordneten Gerichts.

¹⁵⁷ Die nicht nur in den Köpfen verbleiben, sondern am Mittagstisch, in Kafferrunden etc. auch geäußert werden.

¹⁵⁸ H. Henrichs (Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 [44]) weist - im Kontext der Forderungen nach mehr Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten - nicht zu Unrecht auf Fälle hin, "bei denen es nicht die Exekutive, sondern die Richterschaft war, die sich gegen "Querdenker" und Nichtangepaßte stellte, weil sie nicht in das von ihr geprägte Bild der Justiz paßten"; zu einem dieser "Fälle", dem der Berufung eines vormaligen AsJ-Bundesvorsitzenden in das Amt eines OLG-Präsidenten, s. R. Litten, Politisierung der Justiz, Hamburg 1971, 9 ff. Daß dies nicht bloße "Justizgeschichte" ist, mögen auch in jüngerer Zeit bekanntgewordene Fälle von Präsidiumsentscheidungen erhellen, durch die "unbotmäßigen" Richtern ein anderes Dezernat zugewiesen worden ist.

¹⁵⁹ Zu den Erfahrungen mit einem "selbstgestrickten" Fragebogen s. Bärens Betrifft Justiz Nr. 53 (März 1998), 201 f.

¹⁶⁰ Ein in der Richterschaft nicht unumstrittener Ansatz ist der in Hamburg entwickelte Fragebogen, der nicht nur "nach innen" gerichtet ist (Schnittstelle richterlicher/nichtrichterlicher Dienst), sondern auch die Anwaltschaft einbezieht (s. Bericht "Justiz 2000" <*Fn. 3>, 40 f). Das Ergebnis dieser "Fragebogenaktion" ist - soweit erkennbar - bislang nicht veröffentlicht.

Zu prüfen wäre auch, inwieweit die in den USA (unter anderen Rahmenbedingungen und für ein Rechtssystem mit deutlich anderem Richterbild/Verständnis von richterlicher Unabhängigkeit) entwickelten Ansätze, von einem Effizienz- zu einem Qualitätsmanagement zu kommen und hierbei Standards nicht nur für die Evaluierung von Gerichten (court performance evaluation), sondern auch von Richtern (judicial evaluation) zu entwickeln (s. Rühl, Court-Management in den USA, ZfRSoz 1992, 217 [223 f]), Anregungen für weitere Überlegungen bieten.

Ein solcher Ansatz bedarf allerdings sorgsamer Ausgestaltung und hat eine Reihe von Problemen zu lösen, z.B.:

- - Welche Qualitätsdimensionen sollen abgefragt werden? Wer legt diese fest?
- - In welchen Zeitabständen sind solche Befragungen durchzuführen?
- - Wie kann die Vergleichbarkeit der "Bewertungsmaßstäbe" gesichert werden?
- - Wer wird an solchen Befragungen beteiligt (Richterschaft; nichtrichterlicher Dienst; Anwaltschaft; Naturalparteien)?
- - Wie kann die Beteiligung an solchen Befragungen in einer Weise gesichert werden, die Zufallsergebnisse ausschließt (Repräsentativität)?
- - Wer wertet mit welchen Verfahren die erhobenen Daten aus, hat also Zugang zu dem "Grundmaterial"?
- - Auf welchem Aggregationsniveau sollen die Daten ausgewertet werden (richter-, spruchkörper-, gerichtsbezogen)?
- - Wer hat Zugang zu welchen Ergebnissen? Insbesondere: Welches Maß an "Binnen-transparenz" ist nötig/vertretbar, um einerseits die Anstoßfunktion der Befragungsergebnisse sicherzustellen, andererseits die richterliche Unabhängigkeit und/oder ihre "persönliche Integrität" der Betroffenen nicht zu tangieren?
- - Was sind die Voraussetzungen für einen "souveränen" Umgang der Richterschaft insgesamt, bei personenbeziehbaren Ergebnissen aber auch der einzelnen Richterin/des einzelnen Richters mit den Erkenntnissen?
- - Wer hat die "Interpretationshoheit" über die gewonnenen Daten?

Ob diese Probleme befriedigend lösbar sind, erscheint offen. Andererseits sollte die Diskussion über einen solchen Weg aufgenommen werden, um das "Qualitätsproblem" in seiner Vielschichtigkeit überhaupt anzugehen. Denn die Alternative ist unter den gegenwärtigen Bedingungen, daß die Indikatoren für "Qualität" auf die quantitativ meßbaren, statistisch erfaßten Dimensionen („Kennzahlen“) beschränkt bleibt und damit eine „Erledigungsmentalität um jeden Preis“ befördert wird.

4. Neue Steuerungsmodelle" und Budgetierung

Die Modernisierungsdiskussion hat längst auch die Gerichtsbarkeit erreicht. Diskutiert¹⁶¹ werden eine (modifizierte) Übertragung der für die allgemeine Verwaltung entwickelten neuen Steuerungsmodelle¹⁶² insgesamt oder - teil bereits realisiert - dessen Kernelement, die "dezentrale Ressourcenverantwortung" durch Budgetierung und - als dessen Vorstufe - eine weitreichende Dezentralisierung und Flexibilisierung der Haushaltsführung.¹⁶³ Justizpolitisch dürfte die alsbaldige flächendeckende Einführung von "Justizbudgetierung" unabwendbar

¹⁶¹

S. M. Eifert, Das neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung, Die Verwaltung 1997, 75 ff; Hoffmann-Riem, Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz - das magische Viereck der Dritten Gewalt?, JZ 1997, 1 [4 ff]; F. Behrens, Kostencontrolling und Haushaltsflexibilisierung als Instrumente einer modernen Justiz und Verwaltung, ZRP 1998, 386 ff; Freie und Hansestadt Hamburg (Projektgruppe ProBudget), Handbuch zum Controlling der Justiz, 2. Entwurf Juli 1998, Typoskript Hamburg/Kelkheim 1998. Zu solchen Überlegungen mit dem Ergebnis, daß Neue Steuerungsmodelle und Budgetierung auf die Justiz nicht übertragbar seien, der Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg "Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg - Möglichkeiten und Grenzen", Typoskript Hamburg September 1998; dieser argumentations- und materialreiche, (ohne Anlagen) 200 Seiten starke Bericht verdient auch dort Beachtung, wo ich Argumentation und Begründung nicht teile; für eine eingehende Auseinandersetzung fehlt hier der Raum. Die Vielfalt der Ansätze und Modelle und der prozeßhafte Charakter ihrer Fortschreibung gebietet Zurückhaltung bei der zusammenfassenden Bezeichnung "Neues Steuerungsmodell".
¹⁶²
¹⁶³ Für Niedersachsen etwa durch "JUSTIFLEX".

sein, mögen auch die für die rechtspolitische Bewertung entscheidenden Einzelheiten noch nicht feststehen. Dabei werden die Schwierigkeiten einer Übertragung dieser Modelle auf die Justiz durchaus gesehen und daher der Akzent auf "den Modus der Leistungserbringung" gelegt¹⁶⁴ und die möglichen Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit systematisch dethematisiert.¹⁶⁵

4.1. Steigerung des Kostenbewußtseins jenseits von "Budgetierung"

Eine Stärkung des Kostenbewußtseins in der Justiz ist nicht notwendig mit einer Budgetierung verbunden; Budgetierung ist nur ein Ansatz, dieses "Kostenbewußtsein" zu befördern, nicht aber dessen Voraussetzung.

Auf einer abstrakten Ebene kann es dabei keine Diskussion darüber geben, daß richterliche Unabhängigkeit als solche nicht stets und notwendig durch das Ansinnen tangiert wird, mit den zur Erledigung der Justizgewährleistungsaufgabe zur Verfügung stehenden/gestellten Ressourcen schonend umzugehen.¹⁶⁶ Der Grundsatz "iudex non calculat" - schon bei der spruchrichterlichen Tätigkeit vielfach falsch - greift im Rahmen der verfahrensrechtlichen Vorgaben nicht für die äußere Organisation der richterlichen Arbeit oder die Arbeitsabläufe im Gerichte oder gegenüber einem "arbeitsökonomischen" Einsatz auch der eigenen Arbeitskraft.

Gerade wenn die Richterschaft für sich in Anspruch nimmt, bei der Organisation ihrer Arbeit weitgehende Gestaltungsfreiheit zu haben, gehört zu einem verantwortlichen (und damit auch: zu verantwortenden) Umgang mit der eigenen Arbeitskraft und der Inanspruchnahme personeller und sächlicher Ressourcen, welche die Gerichtsverwaltung bereitzustellen hat, auch die Berücksichtigung (nicht: zwingende Beachtung) betriebswirtschaftlicher und verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse; für die inhaltliche Qualität der Rechtsprechung ist nicht zwingend und stets schädlich, ohne weiteres realisierbare, qualitätsneutrale Möglichkeiten zur Kostensenkungen auch wahrzunehmen. Diese Form der "inneren Ökonomisierung"¹⁶⁷ verlangt weder die Nichtbeachtung geltenden Rechts noch den Verzicht auf solche

¹⁶⁴ Eifert (*Fn. 161), 81.

¹⁶⁵ S. etwa Behrens ZRP 1998, 386 ff, der sich auf das "globale Controlling" konzentriert (letztlich also die Justizpolitik) und das mit Budgetierung und Kostencontrolling verbundene "operative Controlling" ausblendet und hiervon die durch Art. 97 GG gestützte richterlichen Arbeits- und Entscheidungsabläufe ausnehmen will (was aber der "Logik" neuer Steuerungsmodelle widerspricht). Offensiver (und offener) aber Röhl DRIZ 1998, 241 ff [245 f], der als Kernfrage die Frage identifiziert, "ob der vielmehr inwieweit die Unabhängigkeit der Justiz auch im Verhältnis von Richtern zu anderen Richtern greifen soll", und die These vertritt, daß "(d)as neue Steuerungsmodell [...] sich auf die Justiz nur übertragen [läßt], wenn man ihr Selbstverwaltung gewährt". Zu kurz greift G. F. Schuppert (Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in: W. Hoffmann-Riem <Hrsg.>, Reform der Justizverwaltung, Baden-Baden 1998, 215 ff), der die angestrebte, mit Controlling verbundene Organisationssteuerung als "strukturelle Steuerung" beschreibt und versteht, "die sich an dem Ziel der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Justiz, nicht etwa an Personen oder an den von ihnen 'produzierten' Urteilen orientiert" und hieraus - im Anschluß an Eifert (*Fn. 161) den Schluß zieht: "Als solche gerade nicht inhaltliche Steuerung ist sie tendenziell nicht geeignet, gegen die richterliche Unabhängigkeit, die von ihrer Schutzrichtung her vor allem ein inhaltliches Einmischungsverbot meint, zu verstoßen oder diese zu beeinträchtigen". Auch eine solche "strukturelle Steuerung durch Organisation und Verfahren" kommt in der Umsetzung einen - auch personenbezieharen/-bezogenen - Zugriff auf die von der richterlichen Unabhängigkeit geschützten Bereich nicht aus; s. dazu - am Beispiel des Ansatzes von Eifert (*Fn. 161)- Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg "Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg - Möglichkeiten und Grenzen", Typoskript Hamburg September 1998, 126-135.

¹⁶⁶ S. etwa Hassemer (*Fn. 15), 105 f, nach dem außer Diskussion stehe, "daß jegliche Kritik an einer Ökonomisierung kein Freibrief für organisatorische oder finanzielle Schlamperei ist", aber - zu Recht darauf verweist, daß sich Justiz nicht auf ein Effizienzkonzept festlegen lassen darf, welches auf eine ökonomische Rationalität verkürzt ist: "Eine Reform der Dritten Gewalt muß ökonomische Gegebenheiten einbeziehen und verarbeiten, sie darf sie auch zum Anlaß von Veränderungen, sie darf sie aber nicht zum Ausgangspunkt und zum Leitstern machen".

¹⁶⁷ Zum Zusammenspiel von "äußerer" und "innerer" Ökonomisierung von Justiz - am Beispiel der Verwaltungsgerichtsbarkeit - s. Pitschas (*Fn. 5); ders., Der Kampf um Art. 19 IV GG, ZRP 1998, 96 ff, und Entgegnung H. Geiger, Nochmals: Der Kampf um Art. 19 IV GG, ZRP 1998, 252 ff.

richterlichen Maßnahmen, die für die (inhaltliche) Qualität der Rechtsprechung und weitere Qualitätsdimensionen von Bedeutung sind. Erwartet und abverlangt wird lediglich - stets im Rahmen des rechtlich Gebotenen und Zulässigen - die im Wissen auch um die jeweiligen betriebswirtschaftlichen Kosten getroffene, informierte Präferenzentscheidung zwischen verschiedenen qualitativ gleichwertigen Handlungsweisen. Eine kostenbewußte Justiz muß nicht auf Kosten des Rechtsstaates gehen; nur eine kostenbewußte Justiz wird aber weitere Maßnahmen auf Kosten des Rechtsstaates abwenden helfen.

Die eigentlichen Probleme beginnen indes erst jenseits dieser Allgemeinplätze. Ressourcenschonende Arbeitsorganisation und -gestaltung aus eigenem Antrieb setzt Wissen um die betriebswirtschaftlichen Kosten und Folgen der jeweiligen Verfahrensgestaltung (Kostentransparenz) und die Bereitschaft zur Reflexion der eigenen Arbeitsweise (unter Berücksichtigung der Verfahrensweise auch von Kolleginnen und Kollegen) unter diesem Gesichtspunkt voraus. Trotz ermutigender Einzelansätze fehlt es in der Justiz insgesamt - in der Justizverwaltung ebenso wie bei den Richterinnen und Richtern - an Bereitschaft und Fähigkeit zur Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse bei der Gestaltung der Ablauforganisation, denen gegenüber auf der Grundlage eines falschen, zumindest revisionsbedürftigen Verständnisses die richterliche Unabhängigkeit als "Schutzschild" mißbraucht wird; weitgehend fehlt es bereits am erforderlichen Problembewußtsein. Diese Aspekte stehen in Aus- und Fortbildung eher am Rande, ihre Thematisierung (auch) im binnenjustiziellen Diskurs gerät individuell leicht in den Geruch einer unzulässigen Intervention (mag sie auch nicht von der Dienstaufsicht, sondern von Kollegen stammen). Kollektiv ist die Erfahrung, daß die Ausschöpfung eigener Binnenressourcen lediglich mit einer (faktischen) Erhöhung des Arbeitspensums insgesamt (seitens der Justizverwaltung/des Haushaltsgesetzgebers) und/oder einer Übernahme der Rückstände weniger effektiv arbeitender Kolleginnen und Kollegen belohnt wird. Überdurchschnittliche Effizienz "rechnet" sich so nur, wenn sie mit der Erwartung auf Beförderung (oder sonstige "Gratifikationen") verbunden ist, bei intrinsiv motivierten Richterpersönlichkeiten oder Verinnerlichung "preußischer Tugenden". Es fehlt an geeigneten Anreizsystemen, die die richterliche Unabhängigkeit und die Qualität der Rechtsprechung wahrende (positive oder negative) Anstöße für einen schonenden Umgang mit den verfügbaren Ressourcen setzen.

Maßnahmen, die auf die Herstellung von Kostentransparenz gerichtet sind, können dabei unabhängig davon, ob sie im Rahmen einer Budgetierung mit "produktbezogener" Kosten-/Leistungsrechnung erfolgen, die richterliche Unabhängigkeit berühren, je enger die jeweiligen "Produktionseinheiten" und "Produkte" definiert werden.

- Sollen als "Produktionseinheit" der jeweilige Spruchkörper (und die ihm zugeordnete "Serviceeinheit")¹⁶⁸ oder gar die einzelne Richterin/der einzelne Richter verstanden werden (und die "Kostentransparenz" mit dem "Anreiz" zur Kostensenkung durch einen innergerichtlichen "Wettbewerb" - und sei er nur verstanden als "das (parallele) Bemühen um eine Effizienzübererfüllung zur Gewinnung frei verfügbarer weiterer Mittel"¹⁶⁹ - verbunden werden), wäre kontinuierlich eine systematische, detaillierte (und

¹⁶⁸

In diese Richtung mag Eifert (*Fn. 161), 91, verstanden werden, der im Interesse der Schaffung im innergerichtlichen "Wettbewerb" stehender autonomer "Produktionseinheiten" dafür plädiert, den "Trend zu Serviceeinheiten mit fester Richterzuordnung" zu stärken und in Abweichung von der bestehenden Organisation "die Bereiche des nichtrichterlichen und des richterlichen Dienstes bereits auf und entsprechend den jeweiligen Verantwortungsstufen" zusammenzuführen ("Produktionseinheiten", Dezernate). In der Gerichtsrealität mag dies im Zeitverlauf zu Spannungen mit Recht und Pflicht des Präsidiums führen, die Geschäfte (inkl. der personellen Zuordnung der Richterinnen und Richter zu solchen "Produktionseinheiten") jährlich neu zu verteilen, und dem Interesse der Gerichtsverwaltung, auch im nichtrichterlichen Dienst die nötige Flexibilität zu wahren, führen.

¹⁶⁹

Eifert (*Fn. 161), 90, der in Fußnote 36 dann u.a. weiter ausführt: "Langfristig wäre auch über Änderungen des Besoldungsrechts in Richtung auf ein Bonussystem als Ergänzung zum Gehalt nachzudenken.

notwendig personenbeziehbar) Erfassung der Arbeitsabläufe und richterlichen Verfahrensentscheidungen Voraussetzung.

- Die hiermit verbundene "Transparenz" geht weit über das hinaus, was im Rahmen der Dienstaufsicht bei Geschäftsprüfungen derzeit erfolgt und anerkannt ist.¹⁷⁰ Gegenüber einer turnusmäßigen Geschäftsprüfung liegt ein qualitativer Sprung in der Breite und Dichte der "Beobachtung", die zudem lediglich Klarheit darüber verschaffen soll, ob organisatorische Entlastungsmaßnahmen (also nicht: systematische und gezielte Einwirkung auf die richterlichen Arbeitsweisen) oder gezieltere dienstaufsichtliche Maßnahmen (dies setzt die Zulässigkeit der zur Erreichung der angestrebten Spareffekte über Maßnahmen der Dienstaufsicht voraus) angezeigt sind.

- Erfolgt im Rahmen eines "operativen Controlling"¹⁷¹ dann auch eine kontinuierliche Erfassung, entfällt auch das "Turnusmäßige", das derzeit Geschäftsprüfungen prägt.

- Controlling setzt selbst dann, wenn es auf ein Kostencontrolling beschränkt bleibt und kein "Qualitätsmanagement" umfaßt, eine kontinuierliche (idealtypisch proaktive) Steuerung voraus, um Fehlentwicklungen entgegenzusteuern, und wirft damit angesichts der aus der richterlichen Unabhängigkeit folgenden Weisungsfreiheit einzelner Richterinnen und Richter Fragen nach der "steuernden" Instanz und den Steuerungsmitteln auf.

Die hierin liegenden Gefahren einer direkten Beeinflussung werden potenziert, wenn ein solches System dann noch mit (positiven oder negativen) Anreizen zur Verhaltensänderung verbunden wird, und zwar auch dann, wenn diese sich nicht unmittelbar beziehen auf das persönliche Richtergehalt, sondern auf die Finanzausstattung des Gerichts/der jeweiligen "Produktionseinheit". Dieses Problem kann auch nicht durch den Hinweis darauf heruntergespielt werden, daß nicht jeder Anreiz zur effizienteren Aufgabenerfüllung die richterliche Unabhängigkeit unzulässig beeinträchtigt und es grundsätzlich zulässig sei, "den Richter zu einer vermehrten Arbeitsleistung insgesamt zu veranlassen, indem etwa Erledigungszahlen erörtert und mit denen anderer Richter verglichen werden."¹⁷² Denn es geht nicht um das "Ob", sondern um das "Wie" (Dauer; Dimensionen; Intensität der "Beobachtung" und hieraus folgender Anreize/Vorhalte) (kosten)transparenzfördernder Maßnahmen.

So ist in der Rechtsprechung zum Richterrecht, insb. zum Beurteilungswesen, anerkannt, daß auch eine "psychologische Beeinflussung" unzulässig sein kann und die Dienstaufsicht nicht versuchen darf, "den Richter in einer seine Entscheidungsfreiheit beeinträchtigende Weise auf eine bestimmte Art der Bearbeitung festzulegen (...), ihn etwa zu veranlassen, vermehrt oder verstärkt eine bestimmte Form der Prozeßerledigung anzustreben (...), ihn zur strafferen Verhandlungsführung anzuhalten (...) oder zu einer bestimmten Art der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung (...)"¹⁷³. Genau dies sind aber die Bereiche, auf die Veränderungen zu zielen haben, die nennenswerte "Kosteneinspareffekte" erzielen sollen.¹⁷⁴ Das Verbot selbst "psychologi-

¹⁷⁰ Die damit extrem verstärkten Effizienzanreize müßten jedoch unbedingt mit Garanten der Sicherung der normativen Zielwerte gepaart werden".

¹⁷¹ Dies vernachlässigt Eifert (*Fn. 161), 93, mit seinen Hinweisen auf Kissel, GVG, 2. Aufl., München 1994, § 1 Rn. 62, und BGH NJW 1991, 421 f.

¹⁷² Zum Stellenwert des "Controlling" bei Steuerung und Kontrolle des allgemeinen Verwaltung s. R. Pit-schas, Struktur- und Funktionswandel im Neuen Verwaltungsmanagement, DÖV 1998, 907-915.

¹⁷³ Eifert (*Fn. 161), 93, unter Hinweis auf Kissel (*Fn. 170), § 1 Rn. 96 f, und die dort nachgewiesene Rechtsprechung

¹⁷⁴ Kissel (*Fn. 170), § 1 Rn. 94 m.w.N.

Dies räumt auch Eifert (*Fn. 161), 93, ein mit dem Hinweis, daß dieses Modell "mit seinem strukturellen Druck auf geringere Verfahrenskosten auch auf die Verfahrensleitung (und nicht nur auf die Organisation der Produktionseinheit) einwirkt und hierbei die Tendenz besitzt, der Verfahrensökonomie entgegengesetzte normative Verfahrensmaximen zurückzudrängen". Zu den Folgerungen auch unmittelbar für die

schen" Drucks ist, soweit dieser sich nicht auf den komplexen Erkenntnis-, Wertungs- und Entscheidungsprozeß im Einzelfall bezieht, revisionsbedürftig, weil es auf an sich ungeeignete, instabile Richterpersönlichkeiten abhebt. Für den Richterberuf geeignet sind nur solche Persönlichkeiten, deren "innere Unabhängigkeit" so gefestigt ist, daß sie zum souveränen, selbstbewußten Umgang mit betriebswirtschaftlichen Informationen zur eigenen Tätigkeit ebenso bereit und in der Lage sind wie zum Konflikt dort, wo eine "professionalisierte" Gerichtsverwaltung (mittelbar) auf die rechtsprechende Tätigkeit einzuwirken versucht.

Rechtspolitische Konsequenz hieraus kann indes nicht sein, das in der Rechtsprechung zum Richterrecht entwickelte "Unabhängigkeitsverständnis" insgesamt gegen Maßnahmen zur Steigerung von Kostentransparenz und der Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Aspekte zu wenden.¹⁷⁵ Eine Effizienzsteigerung unter Ausschöpfung qualitätsneutraler Rationalisierungsressourcen auch im Bereich der Verfahrensgestaltung muß auch im Interesse einer Richterschaft liegen, die diesen Prozeß aktiv mitgestalten will - wenn und soweit sichergestellt ist, daß alle Dimensionen von "Qualität" berücksichtigt werden und die "äußere" Ökonomisierung der Justiz nicht die vorrangige Ausrichtung an Richtigkeit und materialer Gerechtigkeit überspielt. Ansätze, die bei einer - auf Einschränkung hinauslaufenden - "Neujustierung" der richterlichen Unabhängigkeit im Prozeß der Effizienzsteigerung auf ein kooperatives Vorgehen,¹⁷⁶ zur Vermeidung eines (unbewußten) Qualitätsabbaues und der Wahrung richterlicher Unabhängigkeit auf die "richterliche Verantwortung i.S. eines professionellen Berufstheos" unter "Institutionalisierung eines Richteraustausches"¹⁷⁷ setzen, haben für sich, daß das know-how und die Binnenkenntnisse bei den Justizangehörigen liegen und Partizipation und Diskurs in einer pluralen Gesellschaft immer den Schein der Vernünftigkeit für sich haben.

Dies reicht aber ebensowenig aus wie der (schon aus Akzeptanzgründen) richtige Hinweis auf den "Prozeßcharakter" und die Notwendigkeit der "Organisation eines kontinuierlichen Optimierungsprozesses"/der Einrichtungen von "Strukturen für eine fortlaufende Optimierung und damit auch für die Evaluation und gegebenenfalls Korrektur". Denn dies setzt einen offenen "Diskurs"- oder "Prozeßrahmen" voraus, in dem die verschiedenen Aspekte prinzipiell gleichwertige Chancen auf Beachtung haben, Kooperation strukturell gleichberechtigt, jedenfalls unter "fairen" und auf Dauer gesicherter Geschäftsgrundlage erfolgt.¹⁷⁸ Hieran bestehen indes durchaus beachtliche Zweifel, die aus dem politischen Umgang mit der Justiz, aber auch der Möglichkeit einer weiteren Verschärfung Finanzkrise des Staates folgen.

4.2. Richterliche Unabhängigkeit und Budgetierung

Die (möglichen) Auswirkungen von Budgetierung auf die "Qualität" der Rechtsprechung und richterliche Unabhängigkeit sind sicher kaum abzuschätzen. Sie hängen nicht zuletzt von dem konkreten Budgetierungsmodell ab. Der Hamburger Bericht "Justiz 2000" weist mit Recht darauf hin, daß hier noch viele Fragen ungeklärt sind.¹⁷⁹

¹⁷⁵ richterliche Tätigkeit aus einer - nicht unter betriebswirtschaftlichen Aspekten - erstellten empirischen Studie s. G. Schedler/C.-J. Hauf, Die Arbeitsweise des Zivilrichters am Amtsgericht, DRiZ 1996, 240 ff. So im Ergebnis der Bericht der AG II des VG Hamburg (*Fn. 161). Solche Argumentationen, die richterliche Unabhängigkeit als Schutzschild gegen Bemühungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Justiz wenden, werden in der Politik ohnehin nur als (natürlich unberechtigte) "Szenarien vom Untergang des Rechtsstaats" oder "Horrorgemälde" wahrgenommen; s. nur Hoffmann-Riem, Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz - das Magische Viereck der Dritten Gewalt?, JZ 1997, 1 [3].

¹⁷⁶ Hoffmann-Riem, JZ 1997, 1 [6].

¹⁷⁷ Eifert (*Fn. 161), 94.

¹⁷⁸ Ansonsten läuft es leicht auf eine subtilere Form der "Durchsetzung durch Überredung/Ermüdung" bzw. eines "divide et impera" hinaus.

¹⁷⁹ Hamburger Bericht "Justiz 2000" (*Fn. 175), 33: "Wie groß/klein werden Budgetbereiche sinnvoll bemessen? was umfassen die Budgets (welche Ausgaben, Investitionen)? Wie werden Budgets konkret er-

4.2.1. Grundgedanken von Budgetierung

Budgetierung als Teilelement der "Neuen Steuerungsmodelle" setzt darauf, die bisherige "Input-Steuerung" durch differenzierte Bereitstellung von Haushaltsmitteln zu ersetzen durch eine "produktorientierte Output-Steuerung", bei der Aufgabenzuweisung, Erledigungskompetenz und Ergebnisverantwortung einschließlich der Ressourcenverwendung auf der Grundlage bestimmter Zielvorgaben (Kontraktmanagement/Leistungsvereinbarungen) zusammengeführt und der "produktstellenden" Einheit übertragen werden; (Grad der) Zielerreichung und Mittelverwendung werden dabei intern und extern kontinuierlich durch Controllingprozesse (einschließlich einer produktbezogenen "Kosten-/Leistungsrechnung"¹⁸⁰, die neben der Produkt- auch die Prozeßqualität in den Blick zu nehmen hat) überwacht.¹⁸¹ Sie soll vorhandene Binnenrationalisierungsreserven erschließen, indem das know-how in den "produkt-erstellenden" Einheiten aktiviert und durch positive Anreize (insb. freie Verfügbarkeit "erwirtschafteter" Haushaltsmittel)¹⁸² Kreativität stimuliert wird, dadurch eine "intelligenter" Form der Haushaltskonsolidierung als schematische Haushaltskürzungen sein, zugleich aber auch die Qualität der "Produkterstellung" verbessern, indem der "produktstellenden Einheit" die Chance eröffnet wird, durch Belassung zumindest eines Teiles der „Reformdividende“ den Mitteleinsatz auch zur Qualitätsverbesserung zu optimieren. Budgetierung verheißt insgesamt: mehr Selbständigkeit, mehr Gestaltungschancen, mehr Verantwortung.

4.2.2. Budgetierung und Justizverwaltung

Unter dem Aspekt der "richterlichen Unabhängigkeit" ist Budgetierung weitgehend unproblematisch, soweit sie sich auf Bereiche jenseits der rechtsprechenden Tätigkeit, also die rein verwaltende Tätigkeit der Justizverwaltung beschränkt (z.B. Gebäude- und Personalverwaltung, Beschaffungswesen etc.). Aus richterlicher Sicht ist hier mehr "Kostentransparenz" namentlich hinsichtlich des Einsatzes (und der damit verbundenen Kosten) richterlichen Personals für die von der richterlichen Unabhängigkeit nicht erfaßten Aufgaben der Gerichtsverwaltung (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 DRiG) zu begrüßen. Die Heranziehung von Richterinnen und Richtern zu Verwaltungsaufgaben ist nicht nur ein Problem der - derzeit mitbestimmungsfreien¹⁸³ - Personalplanung und horizontalen Personalsteuerung (häufig <faktische> Vorberei-

rechnet? Wie "sicher" sind Budgets (z.B. bei Gesetzesänderung)? Was passiert bei einer Haushaltssperre? Was sind beeinflussbare Ausgaben?". Die Liste ließe sich ohne weiteres erweitern. Zu den Detailproblemen (und den Chancen ihrer rechtsstaatskonformen Lösung) s.a. Bericht AG II des VG Hamburg (*Fn. 175, insb. S. 135 ff); Handbuch Controlling (*Fn. 161).

¹⁸⁰ S. dazu Bundesministerium der Finanzen, Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, September 1997.

¹⁸¹ Eifert (*Fn. 161), 76 ff; Mäurer, Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, DRiZ 1996, 47 ff; Kommunale Gemeinschaftsstelle, Bericht 6/93 (Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte); dies., Bericht Nr. 15/1994 (Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell); dies., Bericht Nr. 6/1995 (Qualitätsmanagement); Behrens ZRP 1998, 386 ff. Allgemein zu Zielen und Ansätzen "neuer Steuerungsmodelle" etwa W. Damkowski/C. Precht, Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart/Berlin/Köln 1995; zum Hintergrund der "Staatsaufgabendiskussion" etwa K. König/J. Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum öffentlichen Management, Baden-Baden 1997.

¹⁸² Überwiegend davon abhängig, daß die vorgegebene/vereinbarten "Systemleistungen" in Qualität und Quantität auch erbracht werden; für die Anreizwirkung kommt dabei der "Höhe" der an den Landeshaushalt abzuliefernden "Effizienzdividende" bzw. der bei der Budgeteinheit verbleibenden "Reformdividende" zentrale Bedeutung zu.

¹⁸³ Soweit nach dem Entwurf der Länder Hessen und Schleswig-Holstein eines Gesetzes zur Reform der Präsidentialverfassung (BR-Drs. 97/98), die Mitwirkung des Präsidiums in Fällen, in denen ein Richter für Aufgaben der Justizverwaltung ganz oder teilweise freigestellt werden soll, zu einer "Zustimmung" aufgestuft werden soll, greift dies in zwei Dimensionen zu kurz (zur Kritik dieses Entwurfes s.a. Hess. Verwaltungsrichterverband BDVR-Rundschreiben 2/1998, 34 ff; zustimmend Wiebel ZRP 1998, 221 ff): Zum einen sollte die Mitbestimmung nur auf die Fälle beschränkt bleiben, in denen eine (förmliche) Freistellung erfolgt, und vernachlässigt damit das Problem einer - mehr oder minder - weitreichenden "informellen Freistellung" durch faktische und gerichtsunterstützte Reduktion des für spruchrichterliche Tätigkeit verwendeten Arbeitsvolumens. Zum anderen wurden die Personalsteuerungskomponente und die Frage einer optimalen, auch von der Richterschaft getragenen Auswahl der nach Wahl des Präsidenten Heranzuziehenden nicht in den Blick genommen. Der vom Bundesrat am 10. Juli 1998 beschlossene Gesetz-

tung vertikaler Personalmaßnahmen <sprich: Beförderung>),¹⁸⁴ sondern auch ein Kostenproblem und ein Problem der optimalen Verwendung richterlicher Arbeitskraft.

4.2.3. Probleme der Budgetierung spruchrichterlicher Tätigkeit

Für die spruchrichterliche Tätigkeit (dies schließt wegen der engen Verzahnung von richterlichem und nichtrichterlichem Dienst auf letzteren bezogene Maßnahmen ebenso ein wie die Gestaltung der Rahmenbedingungen richterlicher Tätigkeit im sächlichen Bereich) gilt, daß die Voraussetzungen für eine Budgetierung auf den ersten Blick gut sind. Die einzelnen Gerichte sind relativ autonome Einheiten, das richterliche Personal ist professionell auf die - im Rahmen des Prozeßrechts - eigenverantwortlich gestaltete Aufgabenerledigung ausgerichtet. Gleichwohl hat eine direkte Umsetzung der für die allgemeine (Kommunal)Verwaltung entwickelten Budgetierungsüberlegungen aus verschiedenen Gründen auszuscheiden:

- - Das Verfahren der "Produkterstellung" ist in hohem Maße gesetzlich vorgegeben und hat für die Rechtsschutzgewährung (und ihre Qualität) ungeachtet der grundsätzlich dienenden Funktion des Verfahrensrechts selbstständige, rationalitätsverbürgernde und "gerechtigkeitsschaffende" Bedeutung.
- - Die "Nachfrage" nach gerichtlichen "Produkten" ist von zahlreichen externen Faktoren abhängig und schwer prognostizier- und noch weniger steuerbar. Dies gilt sowohl für die Verfahrenszahl als auch für die "Schwierigkeit" (und damit den Bearbeitungs- und Kostenaufwand) der Verfahren und des Verfahrensmixes. Unzureichende Vorkehrungen, um hier umgehend "Schwankungen" aufzufangen, haben unmittelbar qualitätsmindernde Wirkungen (entweder durch eine zeitliche "Streckung" der Bearbeitung <mithin Verlängerung der Verfahrensdauer> oder durch qualitativ schlechtere Bearbeitung).¹⁸⁵
- - Rechtsschutzgewährung¹⁸⁶ ist eine staatliche Pflichtaufgabe und kann weder insgesamt noch hinsichtlich einzelner an das Gericht herangetragen Verfahren unter Budgetvorbehalt stehen.¹⁸⁷
- - Feingestaltung des Verfahrensganges, Art, Zeitpunkt und Intensität der Bearbeitung sowie das Ergebnis selbst rechnen zum Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit und unterliegen weder der verbindlich durchsetzbaren Planung/Weisung/Steuerung durch eine hierarchische Spitze noch einer de lege lata verbindlich zu machenden "Selbstkoordinierung" durch die Richterschaft insgesamt.
- - "Qualität" richterlicher Arbeit weist vielfältige Dimensionen auf, die sich überwiegend nicht direkt messen lassen (s.o. 3.2.) und in nicht unerheblichem Umfang der Gestaltungs- und Definitionshoheit der einzelnen Richterpersönlichkeit unterliegen. Selbst bei einem rein formalen, "operativen Produktverständnis"¹⁸⁸, das von materialen, wirkungsorientierten Qualitätsstandards abstrahiert¹⁸⁹ und auf den ersten Blick auf eine rein quantitätsorientierte "Erledigungsmentalität" hinausläuft, in dem allenfalls noch der Faktor "Zeit" Beachtung finden kann, stößt eine Umsetzung in ein an den durchschnittlichen Kosten ei-

entwurf (BR-Drs. 97/98/Beschluß = BT-Drs. 13/11367), welcher der Diskontinuität anheimgefallen ist, enthält nicht einmal diese unzureichende Erweiterung der Mitwirkungsrechte des Präsidiums.

184

185 S. dazu Henrichs DRiZ 1990, 41 [48].

Bei einer Umfrage des Hessischen Richterbundes (DRiZ 1996, 341) haben (auch wenn die Ergebnisse von Umfragen zur Berufszufriedenheit immer mit Zurückhaltung zu bewerten sind) 68 v.H. der Befragten angegeben, daß die Arbeitsbelastung Auswirkungen auf die Arbeitsqualität habe, die sich bemerkbar machten bei der Sorgfalt der Bearbeitung (57 v.H.), dem Eingehen auf die Beteiligung in der Verhandlung (28 v.H.), aber u.U. auch auf das Ergebnis (19 v.H.).

186

187 Dies schließt hier wie nachfolgend stets den Strafverfolgungsbereich mit ein.

Etwa Nichtdurchführung eines umfangreichen Wirtschaftsstrafverfahrens wegen Erschöpfung des Budgets. Dies ist einer der Gründe, aus denen selbst bei Pilotprojekten die „Auslagen in Rechtssachen“ teils nicht budgetiert sind.

188

Verfahrensabschluß nach ordnungsgemäßer Verfahrensdurchführung; so Eifert (*Fn. 161), 79.

189

Auch das wirkungsorientierte Produktverständnis (so Eifert <*Fn. 161>, 79), definiert etwa durch Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden, erfaßt nur Teildimensionen von "inhaltlicher Qualität".

nes "bestimmten" Produkts bemessenes (gerichtsbezogene) Budget an erhebliche Schwierigkeiten, die weit über die mit der Festlegung eines Pensenschlüssels verbundenen Probleme hinausreichen und erheblich stärker auf die vom Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit geschützten, autonomen Gestaltungsentscheidungen einwirken.¹⁹⁰

- - Der im Vergleich zu anderen Teilen der Verwaltung hohe Personalkostenanteil der Justiz insgesamt und die nicht zuletzt¹⁹¹ wegen der persönlichen Unabhängigkeit geringeren Möglichkeiten der Gerichtsverwaltung, auf Veränderungen personell flexibel zu reagieren,¹⁹² erschwert es, bei durch das "Controlling" offenbarten "Fehlentwicklungen" sachgerecht "gegenzusteuern".
- - Das bei Budgetierung notwendige "Controlling"¹⁹³ stößt, soll es sich nicht bloß auf eine kontinuierliche, modifizierte Haushaltsüberwachung beschränken, auch dann leicht an die durch die richterliche Unabhängigkeit gezogenen Grenzen der (systematischen und permanenten) Tätigkeitsbeobachtung, wenn "Controlling" nicht fehlerhaft mit "Kontrolle" übersetzt und wenn ausgeschlossen wird, daß die im Rahmen des Controlling erhobenen Daten sachwidrig zu Zwecken der Dienstaufsicht oder der personenbeziehbaren Leistungserfassung verwendet werden.

4.2.4. Anforderungen an die Budgetierung spruchrichterlicher Tätigkeit

Dies alles mag (und wird) politisch einer (modifizierten) Einführung "echter" Budgetierungsansätze auf die Justiz nicht entgegenstehen. Die Richterschaft sollte sich schon deswegen der Einführung von Elementen der „Neuen Steuerungsmodelle“, namentlich von Budgetierungsmodellen (und der hierfür erforderlichen Schaffung von mehr Kostentransparenz und verstärktem wirtschaftlichem Denken auch bei der Gestaltung der Verfahren und der Rechtsfindung) als wesentlichem Teilelement nicht entziehen und den Möglichkeiten einer die genuinen Funktionen der Justiz währenden Transformation auf die Justiz auch dann nicht entziehen, wenn dahinter explizit an sich nicht zu verkraftende Einsparvorhaben (und -vorgaben) stehen.¹⁹⁴ Eine „Verweigerungshaltung“ bestätigte nämlich lediglich das Vorurteil im politischen Raum von der immobilen, strukturkonservativen und inflexiblen Justiz. Die Alternative ist, daß die Kostensenkungsmaßnahmen dann ohne ihre Mitwirkung - mit höheren „Nebenwirkungen“ - gestaltet, beschlossen und durchgesetzt werden, wobei dann auftretende Frikti-

¹⁹⁰ Ein einfaches Beispiel aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Selbst wenn nur - an sich nicht aussagekräftig - die großen "Produktgruppen" Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes" und "Hauptversachen" unterschieden werden, hängt der Bearbeitungsaufwand nicht zuletzt von der Frage ab, ob das "vorläufige Rechtsschutzverfahren" verstanden wird als insgesamt, also auch hinsichtlich aufgeworfener Rechtsfragen "summarisches Verfahren" oder als Verfahren, in dem Rechtsfragen grundsätzlich "durchgeprüft" werden müssen oder ob - nach Maßgabe der Eilbedürftigkeit und im Rahmen der prozeßrechtlichen Vorgaben - das vorläufige Rechtsschutzverfahren systematisch darauf ausgelegt wird, ein nachfolgendes Hauptsacheverfahren zu vermeiden (was in der Regel einen höheren Bearbeitungs- und damit Kostenaufwand mit sich bringt).

¹⁹¹ In Flächenstaaten stößt der gerichtsortübergreifende "Belastungsausgleich" auch im nichtrichterlichen Dienst auf nicht unerhebliche (rechtliche, aber auch tatsächliche) Schwierigkeiten.

¹⁹² Selbst innerhalb eines Gerichts beschränkt § 21e Abs. 3 GVG die Reaktionsmöglichkeiten des Präsidiums auf Veränderungen; ein gerichtszweigübergreifender "Belastungsausgleich durch personelle Umschichtung "richterlicher Arbeitskraft" nach Art des in Hamburg angestrebten/ingerichteten "Belastungsverbundes", "der einen koordinierten kooperativen Belastungsausgleich (KKBA)" ermöglichen soll (Hoffmann-Riem Die Verwaltung 1997, 481 [506]; s.a. Bericht "Justiz 2000" <*Fn. 3>, 36 f) setzt bei dezentraler Verantwortung ein hohes Maß an "Solidarität"/Einsichtsbereitschaft oder budgetierungsferne Eingriffsbefugnisse übergeordneter Instanzen (Justizministerium) voraus, die außer in Fällen einer nachhaltigen und dauerhaften "Fehlprognose" zum Geschäftsanfall faktisch auch auf eine Abschöpfung der "Reformdividende" hinauslaufen.

¹⁹³ S. Röhl DRIZ 1998, 241 [246]: "Bei der Budgetierung wird es nicht bleiben. Die Forderung nach einem tief eingreifenden Quantitäts- und Qualitätsmanagement wird folgen. Es wird auch die Rechtsprechungsfunktion der Gerichte nicht unberührt lassen. Eine Neubestimmung des Kernbereichs richterlicher Tätigkeit gegenüber der Justizverwaltung ist daher unerlässlich"

¹⁹⁴ Hiervon zu trennen ist die Frage, ob den Richterinnen und Richtern nicht bereits kraft Amtes die Mitwirkung abverlangt werden kann; s. dazu - aus arbeitsrechtlicher Perspektive - Blanke, Reichweite des Direktionsrechts des Arbeitgebers bei Mitarbeiterbefragungen, PersR 1996, 429 ff.

onen im Zweifel nicht den politisch Verantwortlichen, sondern der Justiz zugeschrieben werden. Damit verbunden ist aber ein schwieriger Balanceakt zwischen der Chance der gestaltenden Mitwirkung zur Optimierung auch der nicht rein quantitativ-fiskalischen „Modernisierungsaspekte“ und der bloß legitimatorischen Einbindung in letztlich durch die Fachkunde der Richterschaft und spezifische Justizinteressen nicht beeinflusste Umgestaltungsprozesse. Für eine rechtspolitische Diskussion, die in der Wahrung richterlicher Unabhängigkeit nicht bloß einen Hemmschuh für die betriebswirtschaftliche Optimierung einer Justiz mit möglichst hohem "Output" sieht, sondern alle Dimensionen von "Qualität der Rechtsprechung" einbeziehen und (ernsthaft) Qualitätsverluste vermeiden will, ergeben sich aus den bezeichneten Besonderheiten indes einige (idealtypische) Anforderungen an die Einführung der Budgetierung:¹⁹⁵

- - Da im Bereich spruchrichterlicher Tätigkeit das Einnahmevermögen wesentlich nur über die Streitwertfestsetzung beeinflusst werden kann, hat eine Einnahmehaushaltierung gegenwärtig auszuscheiden.
- - "Leistungsvereinbarungen", die sich auf Quantität und Qualität der Arbeit eines Gerichts erstrecken und/oder deren Erfüllung Voraussetzung für die Verfügung "erwirtschafteter" Mittel sein sollen, sind wegen ihrer hohen Eignung, bei ihrer gerichtsinternen Umsetzung die richterliche Unabhängigkeit im Kernbereich zu berühren, jedenfalls so lange abzulehnen, als es nicht gelungen ist, klare, nachvollziehbare und intersubjektiv vermittelbare Kriterien für alle, namentlich auch die inhaltlich/materialen Dimensionen der Gerichtstätigkeit zu entwickeln. Der Verweis auf einen ergebnisoffenen Prozeß der gerichtsinternen Entwicklung geeigneter Schutzvorkehrung reicht nicht aus. Dies schließt die systematische, nicht richterbeziehbar Auswertung quantitativ meßbare "Qualitätsindikatoren" unter ausdifferenzierender Fortschreibung des bisherigen Berichts-/Statistikwesens nicht aus. Die "Abschöpfung" von Mitteln (und Personal) bei sinkenden Eingangszahlen darf erst erfolgen, wenn nach festgelegten, nicht zu eng bemessenen Kriterien quantitative Veränderungen in den Eingangszahlen auf eine nicht nur kurzfristige qualitative Veränderung der Geschäftsentwicklung weisen und - im Interesse der Qualitätsverbesserung durch Verfahrens"beschleunigung" - bestehende Rückstände abgebaut sind.
- - Als unterste "Budgetierungseinheit" kommt derzeit (und bis auf weiteres) im spruchrichterlichen Bereich lediglich ein Gericht in Betracht. Voraussetzung einer "Weitergabe" von Budgets an Teileinheiten (nicht: Spruchkörper/individuelle Richterinnen oder Richter) ist die klare Abgrenzbarkeit dieser Teilbereiche (etwa Registersachen) und daß Vorkehrungen geschaffen sind, die in allen Teilbereichen eine Beeinträchtigung richterlicher Unabhängigkeit ausschließen. Dies hindert auch die Schaffung von "Wettbewerbssurrogaten" innerhalb eines Gerichts, steht aber exemplarischen qualitativen, Bemühungen um die Offenlegung der Kosten unterschiedlicher Verfahrensgestaltungen oder Arbeitsabläufe als Grundlage "organisierter" innergerichtlicher Lern- und Erfahrungsaustauschprozesse nicht entgegen.
- - Die Bemessung des Budgets hat namentlich dann, wenn sie an den status quo anknüpft und in sie auch Einsparauflagen "eingearbeitet" werden, auch die bereits in der Vergan-

¹⁹⁵

Die künftige Diskussion wird vor allem um die Frage gehen, ob bzw. mit welchen Abstrichen diesen Anforderungen bei der justizspezifischen Anpassung von Budgetierungsmodellen entsprochen werden kann. Der Bericht der Arbeitsgruppe II des VG Hamburg (*Fn. 161) kommt auf die Grundlage überspitzter Annahmen zu Funktionsvoraussetzungen "Neuer Steuerungsmodeller" und einer zu skeptischen Einschätzung der Möglichkeiten ihrer justizspezifischen Modifikation einerseits, eines überspannten, revisionsbedürftigen Verständnisses von richterlicher Unabhängigkeit andererseits zu einem vernichtenden Urteil: "Insgesamt ist das Neue Steuerungsmodell für das Verwaltungsgericht, in welcher (reduzierten) Form es auch eingeführt werden sollte, entweder wirksam und deshalb rechtlich unzulässig oder aber unwirksam und rechtlich zulässig, damit aber auch wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen" (S. 200).

genheiten erbrachten "Einsparvorleistungen" des Gerichtszweiges/des Gerichts sowie nach Maßgabe objektivierbarer Kriterien die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, von denen gerichtsinterne Rationalisierungsbemühungen auszugehen haben,¹⁹⁶ zu berücksichtigen. Sie hat weiter unter Angabe der Kriterien offenzulegen, von welchen qualitätsneutralen "Optimierungsreserven" der Größenordnung nach jeweils ausgegangen wird, und beschäftigungs- und sozialpolitisch unerwünschte "Nebenwirkungen" in den Blick zu nehmen.¹⁹⁷

- - Voraussetzungen und Verfahren für einen budgetrelevanten gerichts(zweig)übergreifenden Belastungsausgleich sind soweit wie möglich vorab festzulegen.
- - Es sind über die durch die gegenwärtige Justizstatistik erfaßbaren Indikatoren hinaus geeignete Vorkehrungen für eine verbindliche periodische "Evaluation" der Auswirkungen der Budgetierung zu entwickeln (und dann auch umzusetzen), die Veränderungen der "Qualität" der Rechtsprechung hinsichtlich aller Dimensionen von "Qualität" erfassen. "Controlling" darf sich insoweit nicht auf ein bloßes "Kostencontrolling" beschränken.

5. Institutioneller Ausbau der richterlichen Selbstverwaltung/ Mitbestimmungsbedarf bei Schaffung von Kostentransparenz

Die Bemühungen, Effizienz und Effektivität der Justiz zu steigern (oder doch ihre Leistungsfähigkeiten unter Bedingungen insgesamt steigenden Arbeitsanfalls und durch die Haushaltslage bedingter Kürzungen im Personalbereich zu erhalten), werden mittelfristig die Grenzen zwischen äußerem Ordnungsbereich, der der Dienstaufsicht und Verwaltungsvorgaben offensteht, und dem nach bisherigem Verständnis durch die richterliche Unabhängigkeit geschützten "Kernbereich" richterlicher Tätigkeit neu definieren müssen. Die systematische Einbindung (auch) der Richterschaft in die "Gesamtverantwortung" für eine - im Rahmen der durch das Verfahrensrecht vorgegebenen Grenzen richterlicher Gestaltungsbefugnisse - möglichst effiziente Erfüllung des Justizgewährleistungsauftrages, aber auch schon die Steigerung des "Kostenbewußtseins" der Richterinnen und Richter setzt eine hohe Kostentransparenz voraus. Diese wird ohne detaillierte - auch vergleichende - Informationen über die Kosten unterschiedlicher, je verfahrensrechtlich möglicher und für die Erfüllung des Rechtsschutzauftrages funktional äquivalenter richterlicher Verfahrensgestaltung sowie der Gestaltung der "Schnittstellen" zum nichtrichterlichen Dienst nicht auskommen.

Erhebung und Aufbereitung dieser Daten kann vielfach die richterliche Unabhängigkeit tangieren, ohne gesicherte Mitgestaltungsbefugnis der Richterschaft jedenfalls aber kontraproduktive Widerstände provozieren.

Eine "echte" Budgetierung, wie sie mittelfristig angestrebt wird, erfordert, soweit sie nicht auf eine bloße Kostendeckelung unter Verlagerung der Verantwortung der bei erkennbar unzureichenden Budgets erwartbaren „Qualitätsverluste“ auf die „Budgetverantwortlichen“ hinauslaufen soll,¹⁹⁸ eine aussagekräftige Kosten-/Leistungsrechnung und differenzierte "Produkt-

¹⁹⁶ Hauptproblem mag hier sein, inwieweit neben relativ leicht "meßbaren" Indikatoren wie Stand der technischen Ausstattung, typischerweise leistungsrelevanten Unterschieden im Personalbestand etc., aber auch Verfahrensbestand und bisherige Verfahrensdauer (und ihren Ursachen) auch qualitative Kriterien einfließen sollen/können.

¹⁹⁷ Bei einer Personalkostenbudgetierung etwa auch in den Blick zu nehmen sind die Rückwirkungen auf Entscheidungen hinsichtlich Alter, Geschlecht, Familienstand und Leistungsminderung von Einstellungsbewerbern.

¹⁹⁸ Dieser Eindruck mag - ungeachtet bedenkenswerter Einzelaspekte vor allem im Bereich der Justizverwaltung (etwa die Ausgliederung bestimmter Justizverwaltungsaufgaben in einen Eigenbetrieb) - für Bremen entstehen, liest man für den Kern richterlicher Tätigkeit die Darstellung von Mäurer, Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, DRiZ 1996, 47 ff, "gegen den Strich".

definitionen" als Meß- und Planungsgrößen für die Budgetbestimmung. Eine "Produktdefinition", die sich nicht auf die wenig aussagekräftige Erfassung quantitativer Dimensionen "Eingang/Erledigung", grobmaschig untergliedert nach Verfahrensarten, beschränkt, sondern auch die qualitative Dimension der "Produkte" der Rechtsprechung erfassen soll, berührt unmittelbar Fragen der richterlichen Unabhängigkeit. Dies potenziert die aus der Diskussion um die "Pensenschlüssel" bekannten Probleme. Schon hier fehlt es weitgehend¹⁹⁹ an hinreichenden, formellen Mitwirkungsrechten der Richterschaft.

Die mit der Budgetierung angestrebte Dezentralisierung der Ressourcenbewirtschaftung, vor allem aber Ressourcenverantwortung auf die Gerichte (bzw. Gerichtsbarkeiten; zentrale Frage ist, wie die Budgetbereiche bemessen werden sollen, insb., ob der jeweilige Geschäftsbereich eines Obergerichts die maßgebende Einheit ist oder ob es gerichtsbezogene Budgets²⁰⁰ - ggfls. mit gewissen Ausgleichsmechanismen - geben soll) wirft die Frage auf, ob die erweiterten Kompetenzen oder Gestaltungsbefugnisse "automatisch beim Präsidenten anwachsen, ohne daß für angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten der anderen im Gericht Betroffenen gesorgt wird".²⁰¹

5.1. Unzureichende Mitwirkungsmöglichkeiten de lege lata

Auf diese Probleme sind die gegebenen kollektivrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten²⁰² der Richterschaft nicht zugeschnitten:

- Das Präsidium ist nach § 21e GVG auf die Geschäftsverteilung (inkl. der Besetzung der Spruchkörper) beschränkt. Es leidet derzeit noch an dem nach "modernen" Verständnis antiquierten Übergewicht der Vorsitzenden Richter, dessen Abschaffung nach Maßgabe des Entwurf eines "Gesetzes zur Reform der Präsidialverfassung der Gerichte" der Länder Hessen und Schleswig-Holstein²⁰³ zu unterstützen ist.

¹⁹⁹ Anders als in Hessen (§ 25 Abs. 2 HessRiG i.V.m. § 81 Abs. 1 HessPersVG); s. Beschluß der Einigungsstelle beim Hess.Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten v. 21.3.1996 zur Personalbedarfsberechnung im richterlichen Dienst, Betrifft Justiz Nr. 47 (September 1996), 326 ff (mit Vorbemerk. H. Kohl); DRiZ 1996, 206 f.

²⁰⁰ Budgets, die auf einzelne Spruchkörper oder gar einzelne Richterinnen/Richter bezogen sind, lägen zwar in der Konsequenz der Aktivierung "persönlicher" Verantwortung, werden aber - mit Recht - derzeit ernsthaft nicht diskutiert; s. indes Eifert (*Fn. 161), 86: "Dieser faktische Steuerungseffekt (scil.: Anreicherung von Zielvorgaben mit Anreizwirkung/Zielerreichung als Voraussetzung freier Verfügung über etwa überschüssige Haushaltsmittel) könnte allenfalls problematisch werden, wenn der Anreiz (sinnvollerweise) durch die gerichtliche Binnenorganisation an die einzelnen 'Produktionseinheiten' weitergereicht und damit näher an die einzelnen Richter und Verfahren gerückt wird".

²⁰¹ Hoffmann-Riem, Die Verwaltung 1997, 481 [500].

²⁰² Abgestellt wird auf die Rechtslage in Niedersachsen; trotz teils abweichender Regelungen ergibt sich für die anderen Bundesländer kein grundsätzlich anderes Bild. Zur Forderung des Deutschen Richterbund nach einer Reform der Beteiligungsrechte s. Weber DRiZ 1998, 218 [219 f]; Nrn. 9 bis 11 "Thesen zu einer Justizreform", DRiZ 1998, 265. Daneben tritt das "alte" Problemfeld der Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten; dazu - eher skeptisch - Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 [44 ff].

²⁰³ BR-Drs. 97/98; der Bundesrat hat am 10. Juli 1998 (728. Sitzung) die Einbringung des Gesetzentwurfes beschlossen. Der in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Ausbau des Anhörungsrechts des Präsidiums bei Freistellung eines Richters für Aufgaben der Gerichtsverwaltung zu einem Zustimmungsrecht greift aber aus zwei Gründen zu kurz: Es bedeutet kein Mitwirkungsrecht bei der Auswahl der insoweit herangezogenen Personen (dies steht auch nicht dem Präsidialrat oder dem Richterrat zu) und läßt Heranziehungen ohne förmliche Freistellung (die belastend wirken, aber auch als Maßnahmen der Personalentwicklung begriffen werden können) mitwirkungsfrei. Zu diesem Gesetzentwurf auch Wiebel ZRP 1998, 221 ff [222 ff]; Häuser Betrifft Justiz 53 (März 1998), 197 f; Stellungnahme Richterinnen und Richter/Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der ÖTV NRW, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 277 ff; Hess. Verband der Verwaltungsrichter, BDVR-Rundschreiben 2/1998, 34 ff; Weber DRiZ 1998, 218 [219]. Die vorgeschlagenen Regelungen sind unterstützungs-, zumindest diskussionswürdig unabhängig davon, ob sie zur Erreichung des selbstgesteckten (Teil)Zieles tauglich sind, zur Effektivierung der Justiz und der "Mobilisierung von Binnenressourcen" beizutragen; skeptisch auch Behrens, Interview, Betrifft Justiz 54 (Juni 1998), 254 [257 f].

- Die Beteiligungsrechte der Präsidialräte (z.B. nach § 27 NdsRiG) erfassen allein personelle Fragen, nicht solche der Aufbau- oder Ablauforganisation und/oder der "Budgetverantwortung".
- Die Mitwirkungsrechte der Richterräte sind auch bei weiter Auslegung insb. des Mitbestimmungsrechts bei "organisatorischen Maßnahmen" (z.B. § 10 Abs. 2 NdsRiG i.V.m. § 67 NdsPersVG) nicht darauf zugeschnitten, die Probleme aufzugreifen, die sich bei den für die Steigerung (betriebswirtschaftlicher) Effizienz erforderlicher Veränderungen für die Rejustierung des Verständnisses von (individueller) richterlicher Unabhängigkeit ergeben (können).
- Die gerichtlichen "Vorsitzendenbesprechungen", Diskussionen in informellen „Zirkeln“ oder mitunter anzutreffende "präsidiale Küchenkabinette" sind informelle Koordinationsgremien, die keine Entscheidungskompetenz haben.

5.2. Erweiterte institutionelle Mitbestimmungsmöglichkeiten der Richterräte

Jedenfalls mittelfristig bedarf es einer in Teilbereichen "kollegialen" Gerichtsführung (sei es durch ein neu zu schaffendes "Kollegialorgan", sei es durch eine deutliche Erweiterung der "Leitungskompetenzen" eines - dann aber ohne "Vorsitzendenprivileg" nach dem Verhältniswahlrecht gewählten²⁰⁴ - Präsidiums). Die Einführung neuer Entscheidungsstrukturen wird um so dringlicher, je mehr der Prozeß einer dezentralen Ressourcenverwaltung bzw. gar einer "echten" Budgetierung auf der Ebene einzelner Gerichte voranschreitet. Die erhöhte Verantwortung der Akteure vor Ort für die Aufgabenerfüllung erfordert im Rahmen der Ressourcenverwaltung unter Bedingungen der Finanzknappheit zahlreiche Präferenzentscheidungen zwischen divergierenden Interessen; deren Umsetzung setzt die Akzeptanz bei allen Bediensteten und deren Bereitschaft voraus, aktiv an der Umsetzung mitzuwirken. Dies gilt namentlich für die Richterschaft, die weitgehend nicht angewiesen werden kann, sich "budgetverträglich" verhalten.

Auf mittlere Sicht ist gegenüber dem Ausbau der Befugnisse des allein durch die Richterschaft gebildeten Präsidiums zum kollegialen Leitungsorgan bei budgetrelevanten Entscheidungen die Einführung eines kollegialen Beratungs- und Entscheidungsorgans ("Budgetrat") vorzuziehen, in dem neben der Gerichtsverwaltung (Präsident und Verwaltungsleiter) die Richterschaft und das nichtrichterliche Personal vertreten sind und das die bisherigen Mitwirkungsstrukturen (Mitwirkung von Richterrat und Personalrat) zumindest partiell ersetzt. Ein Nebeneinander von gestalterischer Mitwirkung im Budgetrat und Mitwirkungsrechten von Richterrat und Personalrat bewirkte eine Überorganisation und schwächte bei einer den Entscheidungen des Budgetrates nachgelagerten zusätzlichen Mitwirkungsebene bei den für die Umsetzung der Budgetentscheidungen notwendigen bzw. vorausgesetzten Maßnahmen dessen Stellung. Das Argument, daß ansonsten die Mitbestimmung auf "Unternehmensebene", auf die die Einrichtung eines Budgetrates wegen der unmittelbaren Teilhabe an Führungs- und Leitungsentscheidungen hinausläuft, und die "betriebliche" Mitbestimmung grundsätzlich selbständig nebeneinander stehen, greift angesichts der Größe der Gerichte und der zwar wichtigen, aber nicht umfassenden Entscheidungsbefugnisse eines solchen Budgetrates nicht. Andererseits kommt eine vollständige Ersetzung der Mitwirkung von Richterrat und Personalrat bei Budgetratsentscheidungen schon deswegen nicht in Betracht, weil dieser, um handlungs- und entscheidungsfähig zu sein, ohne die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen nicht auskommen können (auch wenn faktisch Konsensentscheidungen auf der Grundlage eines für alle Beteiligten tragfähigen Kompromisses anzustreben sein werden), diese wegen der (fortbestehenden) "gruppenbezogenen" Interessenkonflikte aber

204

Insoweit ist dem Gesetzentwurf der Länder Hessen und Schleswig-Holstein BR-Drs. 97/98 beizutreten.

bei grundlegenden Fragen nicht zur Verkürzung von bestehenden Mitwirkungsrechten des nichtrichterlichen Dienstes namentlich bei Personalentscheidungen führen dürfen.

Kurzfristig sind - konstitutiv bzw. klarstellend - Aufgabenstellung und Mitwirkungsrechte der Richterräte zu erstrecken auf

- alle Maßnahmen und Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Einführung und Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung im Rahmen einer Budgetierung (einschließlich der "Prioritätensetzungen", die sich bei "echter" Budgetierung aus den erweiterten Handlungsspielräumen der jeweiligen "Budgetverantwortlichen" ergeben),
- Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation auch im nichtrichterlichen Dienst zur "Optimierung" der Geschäftsabläufe, die geeignet sind, mittelbar auf die Erfüllung richterlicher Aufgaben einzuwirken,
- Verfahren und Formen des (operativen und strategischen) "Controlling" sowie der
- Organisation von Verfahren und Foren des "Erfahrungsaustausches" über Maßnahmen und Möglichkeiten der "Verfahrensoptimierung" in jenen Bereichen, die unstrittig in den Bereich der von der richterlichen Unabhängigkeit erfaßten Verfahrensgestaltung fallen (inkl. der Erhebung und Aufbereitung der hierfür erforderlichen/geeigneten Informationen auch dann, wenn sie nicht i.S.d. Personalvertretungsrechts geeignet sind, die Leistung <einzelner> Richterinnen oder Richter zu "überwachen").

Soweit den Richterräte de lege lata in ihrer Mitbestimmung unterliegenden Angelegenheiten kein Initiativrecht zukommt (oder dies - wie in Niedersachsen - zumindest zweifelhaft ist), ist dies - konstitutiv bzw. klarstellend - einzuräumen. Näherer Diskussion bedarf, ob als Akt "symbolischer" Gesetzgebung dem Richterrat kraft Gesetzes auch ein Initiativ"auftrag" erteilt werden sollte, Maßnahmen der "Optimierung" der Aufbau- und Ablauforganisation anzuregen; die Funktion der Richterräte als (an den Dienstauftrag gebundener) "Interessen"vertretung der Richterschaft mag eher dagegen sprechen.

5.3. Bestimmung des Präsidenten/der Präsidentin

Auch dann, wenn nicht Teile der gegenwärtig der Präsidentin/dem Präsidenten zustehenden Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnisse einem durch Wahl der Gerichtsangehörigen zu bestimmenden kollegialen Leitungsorgan übertragen werden,²⁰⁵ sind jedenfalls die Verfahren und Formen der Besetzung von Präsidentenämtern zu überdenken. Die erhöhten Anforderungen und das spezifische Anforderungsprofil, das eine "professionelle" Gerichtsverwaltung zu erfüllen hat,²⁰⁶ läßt das Risiko einer "Fehlbesetzung", die ein Gericht dann über lange Jahre prägen mag, deutlich steigen. Daran änderte es nichts, wenn Leitungs- und Managementqualitäten bei der Besetzungsentscheidung stärker als bisher berücksichtigt und die Bemühungen verstärkt werden, durch systematische Fortbildungsveranstaltungen die Mana-

²⁰⁵

Eine vollständig kollegiale Gerichtsleitung setzte wegen der zahlreichen derzeit mit dem Präsidentenamt verbundene originären Verwaltungsaufgaben, die eine Konzentration von Verantwortung und Leitung - auch unter demokratischen Gesichtspunkten (s. dazu H. Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen 1991) - in eine hierarchisch organisierte Justizverwaltung gebieten, einen grundlegenden Neuzuschnitt der Aufgaben einer Gerichtsverwaltung voraus. Insbesondere wäre eine „doppelte Gerichtsspitze“ mit einem im Kern auf die Repräsentationsfunktion und die Wahrung spezifisch richterlicher Belange beschränkten „Präsidenten“ und einem mit eigenen, originären Kompetenzen ausgestatteten „Gerichtsmanager“ erforderlich, der dann in einer an dem Präsidenten vorbeilaufenden „Linienorganisation“ der Gerichtsverwaltung stünde.

²⁰⁶

S. Aumüller/Stempel (*Fn. 23, 79 ff, 83 ff (Leitlinie für Grundsätze über Zusammenarbeit von Führung in der Rechtspflege), 88 ff (Fortbildung für richterliche Führungskräfte); K. Weber-Hassemmer, Professionelles Justizmanagement: Voraussetzung für eine dezentrale Aufgaben- und Ressourcensteuerung, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998, 149 ff [insb. 158 ff].

gemenntkompetenzen der Gerichtsleitung (auch schon im Vorfeld von Ernennungen) zu verstärken.

Dies spricht dafür, unabhängig vom Bestellungsmodus im übrigen (parlamentarischer Richterwahlausschuß/Justizministerium) den Funktionsposten des Präsidenten zunächst nur auf Probe/auf Zeit zu übertragen. Unüberwindbare Probleme mit der richterlichen Unabhängigkeit ergeben sich deswegen nicht, weil die Funktionsstelle des Präsidenten der Gerichtsverwaltung zuzuordnen ist, für welche die Unabhängigkeit nicht in Anspruch genommen werden kann. Änderungsbedürftig wären lediglich die Regelungen, die voraussetzen, daß bei Kollegialgerichten der Präsident zugleich Vorsitzender Richter ist.²⁰⁷

Der Entscheidung über die dauerhafte Übertragung des Präsidentenamtes sollte jedenfalls dann, wenn nicht von vornherein eine Bestellung nur auf Zeit (ggfls. mit Wiederbestellung) ins Auge gefaßt wird, wenn nicht eine Wahl, so doch eine systematische und mit gewisser Verbindlichkeit ausgestattete²⁰⁸ Beurteilung der "Leistungen" als Verwaltungsspitze vorgeschaltet sein; in modifizierter Form ist hier das Instrument der "Vorgesetztenbeurteilung"²⁰⁹ zu übernehmen, zu der eine "Evaluation" auch aus Sicht der "Justizkunden", bei der sich eine systematische Beteiligung der Anwaltschaft aufdrängt, hinzukommen muß. Wegen der Einbindung in die Gerichtsverwaltung steht auch sonst einer systematischen Evaluation der in der Funktion der Präsidenten erbrachten Leistungen die richterliche Unabhängigkeit nicht entgegen. Die mit dem möglichen "Rückfall" in das "normale" Richteramt verbundenen "Statusverluste" begründen zwar die Gefahr einer übermäßigen "Binnenorientierung" eines Präsidenten, der am Erhalt seines Funktionspostens interessiert ist, und können diesen auch in der "Außenvertretung" gegenüber der Justizverwaltung schwächen. Dieser Nachteil wird aber dann gemindert, wenn die - auch externen - Kriterien ("Kennzahlen") für den Erfolg oder Mißerfolg auf diesem Funktionsposten klar und vorab festgelegt sind. Die Trennung der Funktion in der Gerichtsverwaltung und der rechtsprechenden Tätigkeit mag die gerade bei großen Gerichten gegebene Über- bzw. Belastung des Präsidenten durch Aufgaben der Gerichtsverwaltung, der Repräsentation und der rechtsprechenden Tätigkeit mindern helfen, indem die eigenständige Bedeutung der für ein modernes "Justizmanagement" erforderlichen vielfältigen fachlichen und methodischen Kenntnisse und Fähigkeit unterstrichen wird.

Durch solche Maßnahmen mag sich auch das Problem entschärfen, inwieweit nach amerikanischem Vorbild die Professionalisierung der Gerichtsverwaltung durch einen besonderen "Gerichtsmanager/Court-Manager" unter Ausbildung einer "echten"²¹⁰ oder unechten²¹¹ "Doppelspitze"²¹² erfolgen sollte.²¹³

²⁰⁷ S. § 21f Abs. 1 GVG, wonach den Vorsitz in den Spruchkörpern der Präsident und die Vorsitzenden Richter führen.

²⁰⁸ Näherer Diskussion bedarf, unter welchen Voraussetzungen ein "overruling" einer negativen "Beurteilung" durch das einzubeziehende Gerichtspersonal (nichtrichterliches/richterliches Personal? getrennte Beurteilungen? bei Chefpräsidenten: auch Personal nachgeordneter Gerichte?) durch die für die Besetzungsentscheidung letztlich Verantwortlichen möglich sein sollte.

²⁰⁹ Zur Übertragbarkeit des "Personalführungsinstruments Mitarbeitergespräch" auf die Justiz s. G. Steffens, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch: Ein Instrument auch für die Justiz?, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998, 205-214.

²¹⁰ Gleichberechtigtes Nebeneinander von Präsident und "Gerichtsmanager" mit klarer Trennung von Verwaltungs- und Rechtsprechungszuständigkeit, bei der der "Gerichtsmanager" durch den Präsidenten nicht überstimmt oder angewiesen werden kann.

²¹¹ "Professioneller" Gerichtsmanager (z.B. Wirtschafts- oder Organisationswissenschaftler; Richter mit Zusatzqualifikation; Rechtspfleger mit Zusatzqualifikation) mit eigenem Zuständigkeitsbereich ist dem Präsidenten/der Präsidentin unterstellt, dem/der im Konfliktfall auch das Letztentscheidungsrecht zusteht.

²¹² In den Niederlanden ist das "Doppelspitzenmodell" mit einem für den richterlichen Bereich verantwortlichen Richter und einem vom übergeordneten Ministerium eingesetzten, weisungsabhängigen "Gerichtsmanager", der mit klar abgetrennten Kompetenzen für den nichtrichterlichen Bereich sowie für Haushalt und Budget zuständig und verantwortlich war, wieder aufgegeben worden. S. dazu M. Tragter-Schubert, Das Neue Steuerungsmodell an einem Landgericht in den Niederlanden: Wie geht das?, in: W. Hoff-

5.4. Gerichtsinterne Ausschreibung der Funktionsstellen

Im richterlichen Bereich sind in der Gerichtsverwaltung nicht allein der Präsident sowie sein bestellter Vertreter (§ 21h GVG) tätig. In nicht bekanntem, aber nicht unerheblichen Umfang sind auch sonst Richterinnen und Richter mit Aufgaben der Gerichtsverwaltung betraut, allen voran bei größeren Gerichten die Präsidialrichterin/der Präsidialrichter; zu dieser Nebentätigkeit kann ein Richter nach § 42 DRiG verpflichtet werden.

Die Heranziehung von Richterinnen und Richtern zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung obliegt dem Präsidenten/der Präsidentin. De lege lata ist zumindest zweifelhaft, ob Mitwirkungsrechte des Richterrates bestehen; das Präsidium ist nur vorab zu hören, wenn ein Richter für Aufgaben der Justizverwaltung ganz oder teilweise (förmlich) freigestellt werden soll (§ 21e Abs. 6 GVG),²¹⁴ was gegenwärtig allenfalls für einen Teil der nachgeordneten Funktionstellen der Fall ist (und dann auch vorrangig die für die Geschäftsverteilung relevante Bindung richterlicher Arbeitskraft betrifft und nicht die konkrete Besetzung der Funktionsstelle). Die Besetzungsanforderungen sind nicht näher definiert, die Heranziehung insbesondere nicht daran gebunden, daß besondere Kenntnisse und Fähigkeiten für Verwaltungsangelegenheiten bestehen. Die Besetzung der Funktionsstellen in der Gerichtsverwaltung ist Teil der Personalführungsgewalt des Präsidenten, bei der auch die gezielte Personalförderung aus anderen Gründen als aus besonderen Fähigkeiten und Interessen an Fragen einer Optimierung der Gerichtsverwaltung eine Rolle spielt (spielen kann); dies wird nur zu einem Teil daraus gerechtfertigt, daß ein "Vertrauensverhältnis" zwischen dem Präsidenten und der herangezogene Person der Zusammenarbeit und damit letztlich der Aufgabenerledigung zuträglich sein mag.

Hier sind zwei Änderungen angebracht:

- Klarstellung des zeitlichen Umfanges der Heranziehung von Richtern für Aufgaben der Gerichtsverwaltung in allen Fällen unabhängig von einer förmlichen Freistellung und
- Pflicht zur gerichtsinternen Ausschreibung solcher periodisch neu zu besetzender "Funktionsstellen" und Mitwirkungsrechte des Präsidiums bzw. des Richterrates bei der Besetzung.

Die Klarstellung des (voraussichtlichen) zeitlichen Umfanges der Inanspruchnahme eines herangezogenen Richters schafft mehr Transparenz in der Frage, in welchem Umfang richterliche Arbeitskraft auch ohne (förmliche) Freistellung statt für Rechtsprechungsaufgaben für Aufgaben der Gerichtsverwaltung gebunden wird. Dies ist schon deswegen sinnvoll, weil es den Blick öffnet für eine aufgabenkritische Überprüfung von Art und Umfang der Heranziehung und als Grundlage für eine im Bereich der Gerichtsverwaltung ohne größere Friktionen mögliche Kosten-Leistungs-Rechnung dienen kann. Gegenwärtig ist diese Transparenz deswegen nicht gegeben, weil in Fällen der Heranziehung ohne förmliche Freistellung dies

²¹³ mann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998, 187-196.

S. dazu K. F. Röhl, Court-Management in den USA, ZfRSoz 1991, 217 ff (dazu Glauben, Zwischen Effektivität und Qualität. Entlastung der Justiz durch professionelles Management? Eine Studie über das "Court Management" in den USA, DRiZ 1991, 260 ff); Röhl DRiZ 1998, 241 ff; Leeb, Brauchen wir Gerichtsmanager?, DRiZ 1997, 287 f; Hoffmann-Riem, Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, 290 ff; Bericht "Justiz 2000" (*Fn. 3), S. 51. Gegen einen gesonderten Courtmanager und für ein "Selbstmanagement, dessen Struktur allerdings erst gefunden werden muß", K. Weber-Hassemmer, Professionelles Justizmanagement: Voraussetzung für eine dezentrale Aufgaben- und Ressourcensteuerung, in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998, 161; ihrer These, "(d)ie Präsidenten vereinen in sich, jedenfalls idealtypisch, die Anforderungen an Effizienz und Qualitätsmanagement", ist als empirischer Befund nicht beizutreten.

²¹⁴ Nach dem hess. Vorentwurf zu dem Gesetz zur Präsidialverfassung sollte das Anhörungsrecht zum Zustimmungsrecht heraufgestuft werden; in den vom Bundesrat in der 728. Sitzung v. 10.7.1998 beschlossenen Gesetzentwurf zur "Reform" der Präsidialverfassung (BR-Drs. 97/98/Beschluß = BT-Drs. 13/11367) hat dies keinen Eingang mehr gefunden.

faktisch entweder bei der Geschäftsverteilung berücksichtigt wird oder zu Lasten der Erledigung spruchrichterlicher Aufgaben geht.

Die gerichtsinterne Ausschreibung der Funktionsstellen fördert ebenfalls die Transparenz der Heranziehungsentscheidung, eröffnet Personen, die innovative Ideen haben oder über (aus ihrer Sicht) für die Gerichtsverwaltung einsetzbare Zusatzqualifikationen verfügen, diese auf einem formalisierten Wege einzubringen/anzubieten und ist - vor allem - geeignet, Diskussionsprozesse innerhalb der Richterschaft über die für die jeweilige "Heranziehungsstelle" zu stellenden Anforderungen anzuregen. Dies setzt voraus, daß diese Heranziehung zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung jeweils nur auf Zeit erfolgt. Da die Heranziehung stets richterliche Arbeitskraft bindet, welche bei der dann durch das Präsidium vorzunehmenden Verteilung spruchrichterlicher Geschäfte "fehlt", sollte das einzuräumende Mitwirkungsrecht dem Präsidium übertragen werden; eine Verknüpfung mit der Entscheidung über die Jahresgeschäftsverteilung liegt nahe. Diese Maßnahmen sind unabhängig davon sinnvoll, ob - was vielfach nicht der Fall sein dürfte - mit einem großen "Andrang" auf alle "Heranziehungsstellen" zu rechnen ist.

5.5. Innovationsbericht

Veränderungen in der Gerichtsbarkeit sind als kontinuierlicher Prozeß zu organisieren. Ein Mittel, um den hierfür erforderlichen Diskussionsprozeß anzuregen (und transparenter zu machen) ist eine periodische "Berichterstattung" über den Stand von Planung und Umsetzung von Veränderungsprozessen und der Evaluation der durch Veränderungen erzielten Wirkungen.

Ein jährlicher "Innovationsbericht" hätte die schon heute zumindest an größeren Gerichten und den Obergerichten üblichen "Jahresüberblicke" über die Entwicklung des Geschäftsanfalles und die im kommenden Geschäftsjahr anstehenden Entscheidungen zu ergänzen um "qualitative" und ("kennzahlenorientierte") quantitative Angaben zu Vorhaben und Projekten z.B. in den Bereichen

- - Investitionen, insb. auch im Bereich EDV-Ausstattung/Kommunikationstechnik
- - Organisationsentwicklung
- - Personalentwicklung
- - Fortbildung und Qualifizierung
- - Verbesserung der "Kunden"- und Serviceorientierung
- - Öffentlichkeitsarbeit
- - Maßnahmen zur Sicherung und Hebung der Qualität der Rechtsprechung
- - Mittelverwaltung und -verwendung.

Aufzunehmen wären jeweils die Ausgangslage und dort bestehende besondere Probleme, die im vergangenen Berichtsjahr geplanten und in Angriff genommenen Vorhaben (inkl. Stand und Wirkungen der Umsetzung und aufgetretenen Schwierigkeiten) sowie die für das kommende Berichtsjahr geplanten Vorhaben. Diese Berichte hätten mehrere Funktionen:

- - "Zwang" für die Gerichtsverwaltung, systematisch über den Stand der Entwicklung am eigenen Gericht "Rechenschaft" abzulegen,
- - systematische Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gerichts über (geplante) Veränderungsprozesse,
- - Information der Öffentlichkeit über die "Leistungen" des Gerichts und die Maßnahmen zur ihrer - qualitativen oder quantitativen - Verbesserung sowie

- - Grundlage für einen gerichts(zweig)übergreifenden, vergleichenden Erfahrungsaustausch (und hieraus zu ziehenden Anregungen für weitere Maßnahmen im eigenen Gericht).

Um diese Funktionen zu erfüllen, sollten die Berichte einer standardisiertem "Grundmuster" folgen (so daß auch ausweisen ist, daß und in welchen Bereichen keine "berichtswürdigen" Vorhaben und Projekte durchgeführt worden sind), aber hinreichend Raum lassen für die jeweiligen Besonderheiten. Die positiven Funktionen einer solchen regelmäßigen Berichterstattung dürften den für diese Berichte entstehenden (zusätzlichen) Aufwand deutlich übersteigen; überwiegend gilt es allein, ohnehin ohne zusätzlichen erheblichen Erhebungsaufwand verfügbare Informationen nach standardisierten Vorgaben zusammenzustellen.

Inhaltsübersicht

O. VORBEMERKUNG	1
1. PROBLEMBESCHREIBUNG: "RICHTERBILD" UND GERICHTSBARKEIT IN DER KRITIK	3
1.1. GERICHTS"MODERNISIERUNG" UND -RATIONALISIERUNG	4
1.2. AUFGABENKRITIK UND JUSTIZ"ENTLASTUNG"	6
1.3. JUSTIZKRITIK: VON MANGELNDER "KUNDENORIENTIERUNG" BIS ZUR VERFEHLUNG IHRES "GESELLSCHAFTLICHEN AUFTRAGES"	9
1.4. AUßERGERICHTLICHE STREITSCHLICHTUNG	12
1.5. JUSTIZBE-/ENTLASTUNG UND MATERIELLES RECHT	14
1.6. ZWISCHENBILANZ: DIE "ÖKONOMISIERTE" JUSTIZ	16
2. RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT UND RICHTER(SELBST)BILD	17
2.1. RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT (ART. 97 GG; § 1 DRIG) ALS AUSGANGSPUNKT	17
2.2. RICHTERSCHAFT ALS TEIL DES SYSTEMS "JUSTIZ"	18
2.3. RICHTERSCHAFT UND ÖFFENTLICHE KRITIK	19
2.4. RICHTERINNEN"BILD" UND NEUERE ENTWICKLUNGEN (IN) DER JUSTIZ	20
2.4.1. PLURALES "RICHTERINNENBILD"	20
2.4.2. RICHTERINNENBILD UND EINZELRICHTERINNENEINSATZ	21
2.4.3. RICHTERSCHAFT IM "DIENSTLEISTUNGSUNTERNEHMEN JUSTIZ"	23
2.4.3.1. „SCHNITTSTELLE“ RICHTERLICHER/NICHTRICHTERLICHER DIENST	23
2.4.3.2. JUSTIZ ALS „DIENSTLEISTUNGSBETRIEB“?	24
3. RICHTERSCHAFT UND "QUALITÄT" VON RECHTSPRECHUNG	28
3.1. SCHIEFLAGE DER "QUALITÄTS"BETRACHTUNGEN	28
3.2. DIMENSIONEN VON "QUALITÄT" DER RECHTSPRECHUNG	29
3.3. ANNÄHERUNGEN AN DIE BESTIMMUNG/MESSUNG VON RECHTSPRECHUNGS"QUALITÄT" UND MÖGLICHKEIT IHRER "OPTIMIERUNG"	31
3.3.1. VERGLEICH RICHTERDICHTE/VERFAHRENSANFALL/HAUSHALTSMITTEL	32
3.3.2. AUSWERTUNG JUSTIZSTATISTIK?	33
3.3.3. AUFHEBUNGSQUOTE ALS QUALITÄTSINDIKATOR?	34
3.3.4. INTERNE UND EXTERNE BEFRAGUNGEN ALS MITTEL DER QUALITÄTSBESTIMMUNG?	35
4. NEUE STEUERUNGSMODELLE" UND BUDGETIERUNG	37
4.1. STEIGERUNG KOSTENBEWUßTSEIN JENSEITS VON "BUDGETIERUNG"	38
4.2. RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT UND BUDGETIERUNG	41
4.2.1. GRUNDGEDANKEN VON BUDGETIERUNG	42
4.2.2. BUDGETIERUNG UND JUSTIZVERWALTUNG	42
4.2.3. PROBLEME DER BUDGETIERUNG SPRUCHRICHTERLICHER TÄTIGKEIT	43

4.2.4. ANFORDERUNGEN AN DIE BUDGETIERUNG SPRUCHRICHTERLICHER TÄTIGKEIT	44
5. INSTITUTIONELLER AUSBAU DER RICHTERLICHEN SELBSTVERWALTUNG/ MITBESTIMMUNGSBEDARF BEI SCHAFFUNG VON KOSTENTRANSPARENZ	46
5.1. UNZUREICHENDE MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN	47
5.2. ERWEITERTE INSTITUTIONELLE MITBESTIMMUNGSMÖGLICHKEITEN DER RICHTERRÄTE	48
5.3. BESTIMMUNG PRÄSIDENTIN	49
5.4. GERICHTSINTERNE AUSSCHREIBUNG DER FUNKTIONSSTELLEN	51
5.5. INNOVATIONSBERICHT	52