



Qualität richterlicher Arbeit – Möglichkeiten der Messung und Bewertung

Bericht über einen Workshop in NRW

von Harry Addicks

Es war einmal eine gute Idee. Geboren wurde sie im nordrhein-westfälischen Hauptrichterrat für die ordentliche Gerichtsbarkeit. Sie beruhte auf der Erwägung, dass es ausschließlich dem Gesetzgeber, nicht aber der Justizverwaltung erlaubt ist, verbindliche Maßstäbe richterlichen Handelns zu setzen¹, dass es aber sinnvoll und nötig ist, als Richterschaft die Qualitätsdiskussion selbst in die Hand zu nehmen. So hatte also der Hauptrichterrat die Idee, die Richterinnen und Richter einzuladen und ihnen die Möglichkeit zu geben, selbst als Akteure der Qualitätsdebatte aufzutreten. Am 6. April 2006 hat die damalige Vorsitzende des Hauptrichterrats diese Idee in ihrer neuen Rolle, die der nordrhein-westfälischen Justizministerin, aufgegriffen und einen ministeriellen Qualitäts-Workshop für die ordentliche Gerichtsbarkeit veranstaltet. Diese in anderen Themenbereichen eher nicht zu verzeichnende Treue der Ministerin zu ihren früheren Verlautbarungen und Vorhaben ist im Grundsatz zu begrüßen. Andererseits hätte die Idee in ihrer reinen Form, nämlich als eigenverantwortliche Veranstaltung der Richterschaft (durch den Hauptrichterrat), weitaus mehr Charme gehabt als eine Veranstaltung der Justizverwaltung. Denn letzterer gegenüber besteht der Anfangsverdacht,

dass das Ministerium der Versuchung erliegen könnte, sich in das Dunkelfeld der unzulässigen Richtersteuerung zu begeben, sei es über direkte ministerielle Steuerungsversuche oder durch das stillschweigende, womöglich klammheimlich erfreute Dulden von Gebilden nach Art von „Standards“, „Leitbildern“ und dergleichen aus manchen Obergerichtsverwaltungen.

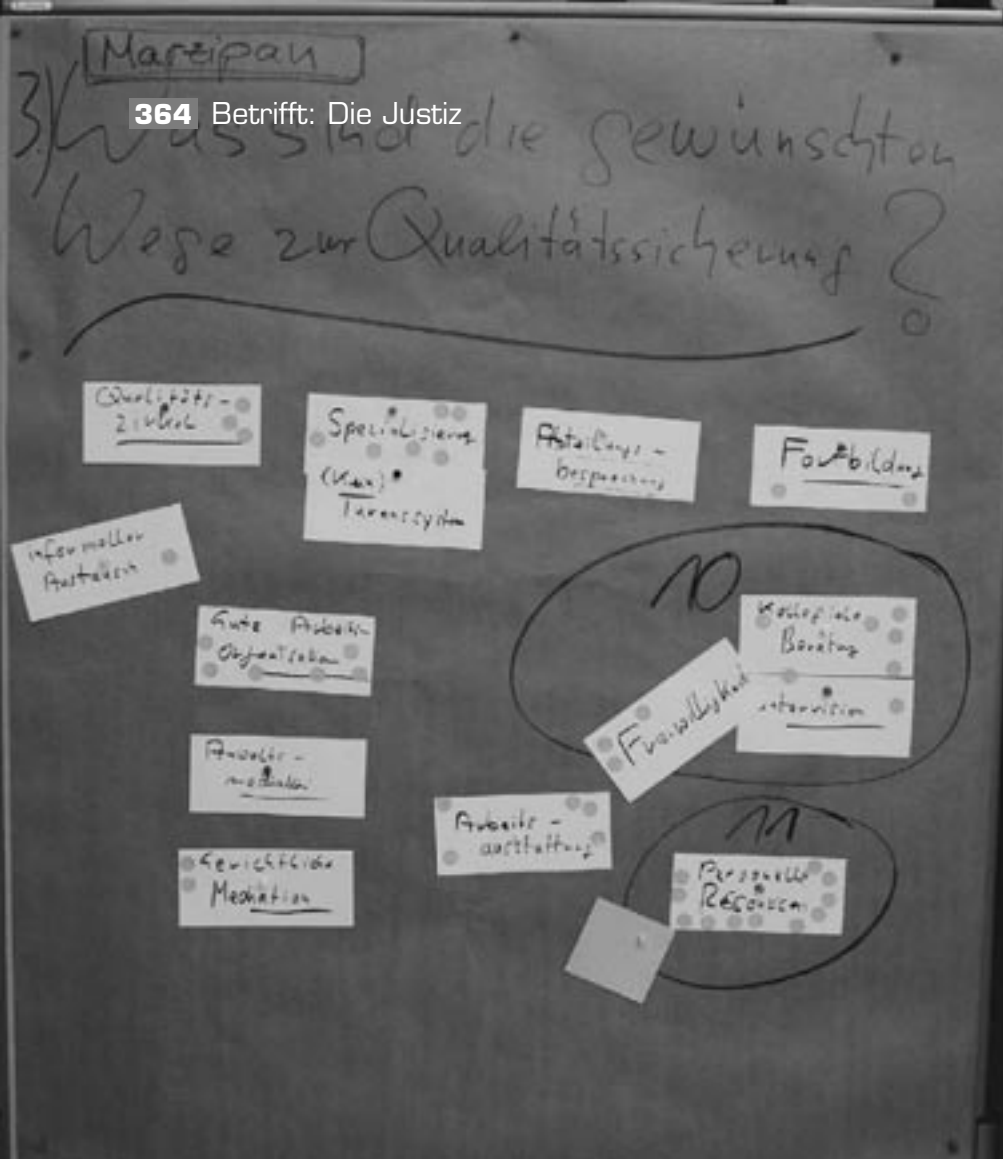
Ist es dem Ministerium gelungen, diesen Verdacht zu zerstreuen? Und was verstehen die im Workshop anwesenden Kolleginnen und Kollegen unter Qualität? Diesen Fragen soll hier kurz nachgegangen werden.

Ergebnisoffener Workshop? Nur zum Teil

Den Charakter eines völlig ergebnisoffenen, der Richterschaft „justizverwaltungsfrei“, d.h. einflussfrei, zur Verfügung gestellten Forums hatte der Workshop nur zum Teil. Nicht unproblematisch war der erste Teil der Veranstaltung, in dem „bereits genutzte Modelle/Methoden eines Qualitätsmanagements“ vorgestellt wurden. So ging es vor allem um die „Systematische Aus-

wertung vorhandener Daten“, den „Vergleichsring Kleve“, um das niedersächsische „Modell AGiL (Amtsgerichte im Leistungsvergleich)“ und um die Kollegiale Beratung. Während etwa die Kollegiale Beratung als Angebot zur freiwilligen Reflexion inzwischen hinreichend bekannt und über jeden Verdacht erhaben sein dürfte, blieben die entscheidenden Feinheiten etwa von „AGiL“ undiskutiert und trotz Nachfragen sogar unerklärt, weil, so hieß es, die Qualitätsgruppen grundsätzlich nichts über die Inhalte ihrer Absprachen verlauten ließen. Gibt es intransparente Vergleichs- und Qualitätszirkel, die nach annähernd geheimbündlerischer Art Richterinnen und Richter an Absprachen beteiligen und sie daran binden wollen? Welcher Art sind solche Absprachen; auf welche Inhalte beziehen sie sich?

Problematisch war dieser Veranstaltungsteil deshalb, weil das Ministerium sich bereits mit der Auswahl „bereits genutzter Methoden“ selbst positioniert und latent damit identifiziert. Auch hier gilt die normative Kraft des Faktischen. Sind derartige, zudem mit der üblichen ministeriellen Feierlichkeit vorgetragene, konkludente Identifikationen erst einmal in der Welt, lässt sich ihre letztlich die Realität determinierende Wirkung kaum beseitigen, unabhängig davon, was mit



ihnen vermeintlich gewollt war.² Aus den Erfahrungen als Vorsitzende des Hauptrichterrats und aus der eingangs geschilderten Vorgeschichte der Veranstaltung wird sich die Ministerin daran erinnern, dass eine gewisse Wachsamkeit der Richterschaft einerseits und höchste Sensibilität der Justizverwaltung andererseits erforderlich sind, um eine bei den Richterinnen und Richtern von Akzeptanz getragene Qualitätsdiskussion auf den Weg zu bringen. Jeder „böse Schein“ rechtswidriger Steuerungsversuche sollte vermieden werden, wenn sich die vollziehende Gewalt mit der Qualität der Rechtsprechung befasst.

Der zweite Teil des Workshops verdient Lob. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren zu einer Stoffsammlung über Qualitätsmerkmale richterlicher Arbeit aufgerufen („Was ist Qualität richterlicher Arbeit?“).

Als Qualitätskriterien wurden in einem Brainstorming zahlreiche Punkte genannt (S. 365).

Besser als durch diese vielfältige, zum Teil divergierende Gedanken enthaltene Stoffsammlung lässt sich kaum belegen, dass es eine „Einheitsformel“ weder zur Definition der Qualität richterlicher Arbeit noch zu ihrer Messung geben kann. „Allgemeingültige“ Antworten sind verfehlt. Sinnvoll ist allein die Herstellung eines – gern auch von der Justizverwaltung vermittelten – „Marktes der Möglichkeiten“ zur Qualitätssteigerung in einem permanenten und ergebnisoffenen Diskurs. Jede Richterin und jeder Richter möge dann selbstkritisch seinen „Ist-Zustand“ mit dem von ihm selbst akzeptierten bzw. definierten „Soll-Zustand“ abgleichen und entscheiden, ob und ggfs. welche Anregungen z. B. aus dem Workshop des Justizministeriums sie/er übernimmt.

Im letzten Teil des Workshop hatten die Richterinnen und Richter Gelegenheit zur ausführlichen Diskussion in Arbeitsgruppen.

In der Arbeitsgruppe zum Thema „**Woran orientiert sich der Richter bei sei-**

ner Aufgabenerledigung?“ rückten die Kolleginnen und Kollegen neben Kriterien wie der Beachtung des Gesetzes und Kenntnis der Rechtsprechung die Person „innerer Richter“ in den Vordergrund. Gemeint ist das richterliche Selbstverständnis, die innere Zufriedenheit mit der geleisteten Arbeit und das Gefühl, verstanden und akzeptiert zu werden. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass sich die Richterinnen und Richter vielfach nicht als Teammitglied bzw. „Teil des Ganzen“, sondern als isolierten Teil im Rahmen des Gesamtgefüges der Justiz bzw. des Gerichts sehen.

Welche Messgrößen interessieren einen Richter?

In der Arbeitsgruppe „**Welche Messgrößen interessieren einen Richter?**“ nannten die Teilnehmer insbesondere die Aspekte „Feedback“ und „Akzeptanz“ und artikulierten Bedarf nach einem offenen Gedankenaustausch. Weitere genannte „Messgröße“ war die Professionalität. Der in der vom Ministerium vorgegebenen Arbeitsgruppenbezeichnung verwendete Begriff „Messgröße“ war (wohl von vornherein) verfehlt, als konkrete (messbare) Kriterien nicht gefunden wurden. Die Richterinnen und Richter orientieren sich insoweit nicht an festgelegten „Messwerten“ im Sinne statistischer Skalen, sondern an persönlichen Eindrücken. Hier zeigt sich möglicherweise eine Kluft zwischen von betriebswirtschaftlichen Ökonomisierungstheorien inspiriertem Ministerium und der Praxis derer, die in der rechtssprechenden Gewalt den Rechtsprechungsauftrag erfüllen.

Die Arbeitsgruppe „**Was sind die gewünschten Wege zur Qualitätssicherung?**“ sah überwiegend mehr bzw. ausreichendes richterliches Personal als zwingend an, wie auch schon in der vorangegangenen Stoffsammlung viele Kolleginnen und Kollegen den qualitätsbestimmenden Faktor Zeit erkannt und eingefordert hatten. Als möglichen Weg der Qualitätssicherung sahen viele Arbeitsgruppenmitglieder auch die Einrichtung von Austauschforen bzw. „Qualitätszirkeln“ (teilweise ausdrücklich mit

Brainstorming

Inhaltlich materiell

- Kein „kurzer Prozess“ sondern „richtige“ Entscheidungen
- Konzentration der Begründung auf die Kernpunkte
- Sachlich richtige Entscheidungen
- Verständliche Hinweise
- Nachvollziehbare Entscheidungen
- Transparente Arbeitsweise und verständliche Begründung
- Klarheit der Sprache
- Keine wissenschaftliche Überfrachtung
- Überzeugende, für den Laien verständliche Urteile
- Genauere Aktenkenntnis
- Sorgfalt und Durchdringung eines Falles
- Stringente Verhandlungsführung
- Sicherheit im Verfahrensrecht
- Supervision für Richter
- Fortbildung: praxisbezogener, ortsnäher, kürzer und häufiger
- Ausbau der Mediationen
- Selbstwahrnehmung
- Pragmatismus
- Brauchbare, nachhaltige Konfliktlösungen
- Sich seiner Entscheidungskriterien bewusst werden
- Spezialisierung? Spezialisierung!
- Aktives Zuhören, Argumente aufnehmen
- Aktuelle Arbeitsmittel (Kommentare etc.)
- Rechtzeitige Hinweise
- Ausreichender Zeitaufwand für die mündliche/Hauptverhandlung mit Parteien
- Zeit für das Verfahren
- Trotz des großen Angebots aus JURIS pp. keine überfrachtende Zitatensammlung in den Urteilsgründen
- Zeit für die Vorbereitung
- Offener Austausch zwischen den Instanzen in rechtlichen Fragen
- Kommunikationsfähigkeit und Bereitschaft
- Verfahrenslaufzeiten und Erledigungsdruck kontra Inhaltlichkeit
- Zeit für rechtliches Gehör

Außenwirkung

- Klare Sprache/Verständlichkeit für Bürger konzentriert auf das Wesentliche
- Probleme Kollegialspruchkörper: „Team“ in Verhandlung
- Kommunikativer Prozess der Entscheidungsfindung
- Verständlichkeit der Entscheidung für die Beteiligten
- Offene Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten
- Höflichkeit und Verbindlichkeit.
- Verhandlungsführung: Verständlichkeit (Was passiert hier?)
- Erreichbarkeit außerhalb der mündlichen Verhandlung
- „Menschliche“, kommunikative mündliche Verhandlung
- Akzeptanz durch „Betroffene“ (Parteien, Rechtsanwälte, Zeugen)
- Akzeptanz der Entscheidung und der Verfahrensweise
- Schnelle Termine
- Gute Planung des Verhandlungsablaufs (z. B. Zeugenladung)
- Mailbox für alle Richter mit der Bereitschaft zurückzurufen
- Klare Diktion im Termin und auf den rechtlich relevanten Punkt hinweisende Verhandlungsführung

- Gestaffelte Ladung von Zeugen
- Umgang mit Zeugen (verständliche Fragen und verständliche Belehrung)
- Verfahrensgerechtigkeit („Procedural Justice“)
- Haupttermin (gute Vorbereitung, keine Überraschung, Hinweise auch telefonisch, klare Positionen/rechtliche Beurteilung offenlegen)
- Zeitdauer der Verhandlung mit den Parteien/ Angeklagten
- Wesen des Falls erkennen (wirtschaftlicher und persönlicher Hintergrund)
- Gründliche Aktenkenntnis
- Dem Fall bzw. den Beteiligten angemessene Zeit im Verfahren und in der Verhandlung
- Passende „Vergleichsvorschläge“
- Ausreichende Zeit für die mündliche Verhandlung
- Transparenz statt taktischer Nebelkerzen
- Arbeitskreise mit Beteiligten: Anwälte/Behörden/Staatsanwaltschaft/„Kunden“
- Gütetermin nie ohne Parteien/reden lassen/neuen Sachverhalt erfahren/Lösungen miteinander erarbeiten
- Ordentliches Erscheinungsbild (sachlich, persönlich und räumlich)
- Ordentliche Kleidung, auch außerhalb der Sitzungen
- Präsent und ausgeschlafen sein
- Hohe Richterbank
- Gestaltung des Sitzungssaals – „Runder Tisch“?
- Repräsentatives Gebäude
- Angemessene räumliche Ausstattung
- Einfühlungsvermögen für Parteien
- Zuhören können- Freundliche Atmosphäre (trotz unterschiedlicher Standpunkte)
- Autorität
- Anliegen hören und ernst nehmen
- Kontakt zu Beteiligten
- Kein „Vorführen“ von Anwälten
- Ruhiges Verhandeln
- Verständlichkeit der schriftlichen und mündlichen Äußerungen
- Zeit in der Verhandlung: reden lassen/zuhören/Parteien ernst nehmen/diskutieren/Positionen beziehen/Offenheit/angemessener Umgang/eigene Unsicherheiten offenlegen
- Sich auch mal korrigieren/entschuldigen können

Richterliche Unabhängigkeit

- Kernzeiten
- Kommunikation statt Kontrolle
- Unabhängig von Erledigungsdruck
- Im Spruchkörper richterliche Unabhängigkeit wahren (Vorsitz/Proberichter)
- Darf man die Qualität richterlicher Arbeit überhaupt messen und/oder gar definieren?
- Unabhängige/r Richter/in = Grundvoraussetzung für Qualität und Qualitätsmerkmal zugleich
- Unabhängigkeit als vorgezogenes Schutzschild gegen Veränderungen
- Qualitätssteigerung und Reflexion
- Verantwortung übernehmen für Gesamtprozess

Arbeitsorganisation

- Kurze Verfahrensdauer
- Erledigungsquote
- Im Regelfall nur ein Termin mit umfassender Vorbereitung und ggf. Vergleichsvorschlag
- Standardisierte Abläufe/Formulare
- Dem Einzelfall angemessene zügige Verfahrensweise ohne Zeitdruck von außen

- Erreichbarkeit der Richter (auch für Servicekräfte)
- Kollegiale Spruchkörper/Austausch bei Einzelrichtern
- Gutes Zeit- und Selbstmanagement
- Kollegiales Miteinander/Gespräch zwischen den einzelnen Gruppen (Richter/Geschäftsstelle/Serviceeinheit)
- Anwaltsmediation anregen, bevor Arbeit in die Sache gesteckt wird
- Flexibilität (Dezernatswechsel/Bereitschaft)
- Delegation (Richterassistenten)
- Gute Zusammenarbeit mit Serviceeinheit
- Koordination richterlicher Bereiche/Serviceeinheit
- Verständnis der Tätigkeit des B- und K-Dienstes
- Gesprächsrunden
- Gremienunwesen
- Zeitaufwand, Pensenerhöhung?
- Ausreichendes Personal im Unterstützungsbereich
- Fachlich geschulte Servicekräfte
- Funktionierende, unterstützende Geschäftsstelle/Serviceeinheit/Verwaltung
- Funktionieren des Servicebereichs
- Ressourcen
- Entlastung der Akten von Vorabfaxen (Anlegen von Sonderheften)
- Qualität erfordert gute Ausstattung mit Literatur in gedruckter Form!
- Zeitnahe Zur-Verfügung-Stellung aktueller Programmversionen (z. B. Gutdeutsch/win-Fam)
- Nutzung moderner Arbeitsmittel
- Zeitnahe und umfassende Information über anstehende Veränderungen
- Neuerungen hinsichtlich der Mitarbeiter pp.
- Vernünftige Arbeitsmittel, keine unausgereiften IT-Verfahren

Sonstiges

- Ausreichendes Personal im Unterstützungsbereich
- Genug Richter und Schreibkräfte einstellen!
- Richterassistenz
- Die Kluft zwischen Rechtsprechung und Verwaltung kostet viel Zeit und Energie
- Richtige Personalauswahl ist wichtiger als jede Organisationsentwicklung
- Offenheit gegenüber neuen Entwicklungen und anderen Ansätzen
- Organisationskultur und -gerechtigkeit („fares Miteinander“ im Innern),
- Fehlerkultur („lernende Organisation“)
- Qualitätszirkel
- Gegenseitiges Rücksichtnehmen auf die besonderen Schwierigkeiten/Probleme von Richtern und anderen Mitarbeitern
- Besserer Informationsfluss bezüglich neuer Projekte und möglicher Teilnahme
- Kann man nur verbessern, was man messen kann?
- Datenflut (wie: Kontrolle der Verwaltung?/ Verdacht: Verwertung bei Personalentscheidung)
- Gute Literatursausstattung für den einzelnen Richter am Arbeitsplatz zur Vermeidung langer Wege in die Bücherei
- Funktionsfähige IT-Ausstattung
- IT, die die Arbeit erleichtert und nicht erschwert
- Zeitweiser Wechsel der zweitinstanzlich tätigen Richter in die erste Instanz
- Rotierender Vorsitz?

Der BJ-Tipp!

Einwohnermeldeamtsauskünfte bundesweit in Minutenschnelle

Per E-Mail bekommt man als Gericht praktisch immer innerhalb von Minuten bis wenigen Stunden die gewünschte Auskunft. Das kann – auf generelle Anweisung – die Servicekraft erledigen und braucht die Akte gar nicht vorzulegen – oder gleich die Richterin oder der Richter, wenn die Akte nun schon mal auf dem Richterscheibisch gelandet ist.

Unter www.meinestadt.de klicken, dann in das Suchfeld den Namen der Stadt oder auch nur die Postleitzahl eingeben. Es öffnet sich ein Fenster, mit dem man entweder bereits auf der Homepage der Stadt ist oder wo man noch die Frage anklicken muss „wollen Sie in die Stadt ... wechseln?“. Als nächstes links unten nach der Adresse der Stadtverwaltung suchen – dann oder erst

nach Klick erscheint die Mailadresse der entsprechenden Verwaltung.

Bei Verwaltungen, mit denen man häufiger zu tun hat, ist es natürlich praktischer und auch freundlicher, sich gleich die Mailanschrift des Einwohnermeldeamtes geben zu lassen und diese zu benutzen – die Poststelle des Rathauses ist dankbar, wenn wir ihr nicht unnötig Arbeit machen.

Pilotiert wird zur Zeit auch in NRW ein direkter Zugriff auf die EMA-Daten – aber dann jeweils nur der eigenen Kommune. Bis dahin und für die anderen Wohnorte hilft das Internet wie oben beschrieben.

Andrea Kaminski

und teilweise ausdrücklich ohne Datenmaterial) an. Die Bereitschaft, in einen Erfahrungsaustausch einzutreten, und die hohe Akzeptanz des Instruments der „kollegialen Beratung“ wurden betont.

Der Qualitäts-Workshop des Justizministeriums hat gezeigt, dass Richterinnen und Richter die Werte und Wertmaßstäbe ihres Berufsbildes, insbesondere die ihnen im Interesse der Rechtssuchenden eingeräumte richterliche Unabhängigkeit, wahren. Sie ordnen sich zur Erfüllung des Rechtsprechungsauftrages nicht äußeren Einflüssen (insbesondere politischen Zwängen oder vermeintlichen Zwängen) unter. Richterinnen und Richter sind in hohem Maße an einer Qualitätsdiskussion interessiert und bereit, sich in eine solche einzubringen. Ihnen ist klar, dass es keinen festen Begriff der Qualität richterlicher Arbeit gibt. Qualität wird vielmehr durch ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Faktoren, maßgeblich geprägt durch die unterschiedlichen Perspektiven der Betrachter, beeinflusst. Der Qualitätsbegriff entzieht sich daher formelhaften Messungs-, Erfassungs-

und Steuerungsversuchen. Als Ansätze für eine Qualitätssicherung wünscht sich die Richterschaft insbesondere geeignete Austauschforen.

Das Ministerium hat als Nachklang des Workshops im nordrhein-westfälischen Justiz-Intranet inzwischen ein Forum zur Qualität richterlicher Arbeit eingerichtet und will insbesondere die Kollegiale Beratung verstärkt anbieten. Es ist zugleich nicht gehindert, die Justizverwaltungsqualität³ auch sonst zu verbessern und für die von vielen Workshop-Teilnehmern eingeforderte Verbesserung der Personal-, Ausstattungs- und Zeit-Ressourcen anzupacken. Es wird Zeit, dass der kostensparende, qualitätsmindernde Rückzug der Justizverwaltungen aus dem Rechtsstaat beendet wird. Aus der rechtsstaatlich verbürgten Justizgewähr folgt die Pflicht zur für die Aufgabenerfüllung nötigen Organisation und Ausstattung. Die Alarmglocken sind unüberhörbar.⁴

Anmerkungen:

¹ So zuletzt Schütz, Qualität trotz Unabhängigkeit? – Die Richterschaft im Fokus

exekutiver Qualitätsoffensiven, ThürVBl. 2006, 81, 84, insbesondere zu den „Standards“ der Präsidentenkonferenz der Verwaltungsgerichte und zum nordrhein-westfälischen „Strategiepapier“; siehe auch Addicks, Schneller, höher, weiter – bessere Verwaltungsgerichte durch abgesenkte „Standards“?, NWVBl. 2005, 293 und BJ 82 (Juni 2005) S. 77 ff.

² Schütz, a. a. O., S. 84.

³ Vgl. Thomas Schulte-Kellinghaus, „Qualitätsmanagement“ an den Gerichten - Was ist von den Konzepten der Justizverwaltungen zu halten?, BJ 2005, Nr. 84, S. 198 ff.

⁴ EGMR, Urt. v. 31. Mai 2001, 37591/01, NJW 2002, 2856; BVerfG, B. v. 29. März 2005, 2 BvR 1610/03, B. v. 17. Nov. 1999, 1 BvR 1708/99, NJW 2000, 797; VfGBbg, B. v. 20. März 2003, NVwZ 2003, 1379; LG Berlin, Urt. v. 12. Mai 2005, 13 O 20/04, NJW 2005, 1811.

Der Autor:



Harry Addicks
ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen.
Harry.Addicks@
vg-aachen.nrw.de