

Justizmodernisierung zwischen Demokratie und Ökonomie¹

I. Einleitung

Demokratie und Ökonomie stehen gemeinhin in einer komplexen Beziehung. So auch in der Justiz, deren Verhältnis zur politisch zielunabhängig stets guten Modernisierung² allzumal dann ambivalent sein muss, wenn sie primär durch die 2. Gewalt initiiert und gestaltet wird.³ Auf Steuerung - zumal externe und fiskalische - muss die empirisch tendenziell struktur- und normativ wertkonservative Justiz stets sensibel reagieren.

Die demokratische Legitimation der Justiz gründet wesentlich in ihrer Bindung an Gesetz und Recht; sie bewirkt eine hinreichende, wenn auch nur abstrakte Verantwortung der weisungsunabhängigen Justiz gegenüber Parlament und Wahlvolk. Die Exklusivität dieser Bindung der Rechtsprechung⁴ bezeichnet einen der zentralen Unterschiede zur ebenfalls rechts- und

¹ Um Nachweise ergänzte und dort aktualisierte Antrittsvorlesung aus Anlass der Bestellung zum Honorarprofessor am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover am 21.5.2001. Die Vortragsform ist beibehalten.

Der Text entwickelt ohne Einzelnachweis anderweitig vorgestellte Überlegungen des Verfassers fort. S. Überlegungen zu „Gerichtsreform, Justizkritik und richterliche Unabhängigkeit“ (Teile 4 [Neue Steuerungsmodelle und Budgetierung] und 5 [Institutioneller Ausbau der richterlichen Selbstverwaltung/Mitbestimmungsbedarf bei Schaffung von Kostentransparenz]), *Betrifft Justiz* 1998, 358 ff.; Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, *KJ* 1999, 58 ff.; Überlegungen zu „Gerichtsreform, Justizkritik und richterliche Unabhängigkeit“ (Teil 3: Richterschaft und "Qualität von Rechtsprechung"), in: *AsJ Hamburg u.a. (Hrsg.), Justiz in der Modernisierungsfalle? Zur Bedeutung der Qualitätsdiskussion im Reformprozess. Tagungsbericht 29./30. Januar 2000, Hamburg Februar 2000.*

² Allgemein zum „Modernisierungsbegriff“ bei der Staats- und Verwaltungsmodernisierung s. J. J. Hesse/ A. Benz, *Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland*, 1990; H. Wollmann, *Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdebatten*, in: C. Reichard/ ders. (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel u.a. 1996, 1 ff.; ders., *Staat und Verwaltung in den 90er Jahren*, in: R. Czada/ H. Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik*, Wiesbaden 2000, 694 (705 ff.).

³ Pointiert P. Macke, *Die Dritte Gewalt als Beute der Exekutive*, *DRiZ* 1999, 481 (481). Im Sachgehalt prototypisch das in allgemein zugänglichen Quellen am besten dokumentierte, breit angelegte „Projekt „Justiz 2000“ der Freien und Hansestadt Hamburg (s. W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat, Baden-Baden 1998*; 4. Bericht zum Stand der Umsetzung, *Bürgerschaftsdrucksache 16/3259; Freie und Hansestadt Hamburg - Justizbehörde -*, *Moderne Justiz in Hamburg. Abschlussbericht des Projekts Justiz 2000, Hamburg [Februar] 2001*). Das formell im Herbst 1996 begonnene und im Februar 2001 abgeschlossene „Projekt“ setzt(e) zwar mit beachtlichen Aktivierungserfolgen systematisch auf eine breite Einbindung der Gerichte und der Richterschaft im Rahmen einer dezentralen Projektorganisation, in Konzeption und Durchführung ist es indes stark vom Koordinationsstab bei der Justizbehörde geprägt. Zu Konzeption, Inhalten und theoretischem Ansatz s. - eine Reihe von Einzelveröffentlichungen aktualisierend zusammenfassend - W. Hoffmann-Riem, *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates*, Frankfurt/M. 2001, 52 ff., 211 ff.; ders., *Gewaltenteilung - mehr Eigenverantwortung für die Justiz?*, *DRiZ* 2000, 18 ff.

In der Analyse ähnlich, in Ansatz und Umsetzung indes theoretisch weniger ambitioniert und pragmatischer ausgerichtet die Ansätze in Nordrhein-Westfalen; s. dazu F. Behrens, *Modernisierung der Justiz in Zeiten knapper Kassen*, in: *FS Posser, Köln u.a. 1997*, 419 ff.; ders., *Interview, Betrifft Justiz* 1998, 254 ff.; ders., *Kostencontrolling und Haushaltsflexibilisierung als Instrumente einer modernen Justiz und Verwaltung*, *ZRP* 1998, 386 ff.

⁴ Den Unschärfen des Begriffs „Rechtsprechung“ (dazu m.w.N. etwa M. Reinhardt, *Konsistente Jurisdiktion. Grundlegung einer verfassungsrechtlichen Theorie der rechtsgestaltenden Rechtsprechung*, Tübingen 1997, 94 ff.; A. Voßkuhle, *Rechtsschutz gegen den Richter. Zur Integration der Dritten Gewalt in das verfassungsrechtliche Kontrollsystem vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG*, München 1993, 69 ff.) braucht für die Zwecke dieses Vortrages nicht nachgegangen zu werden. Sie sind allerdings relevant für die Identifizierung von Randbereichen einer möglichen Aufgabenkritik (prototypisch: Registersachen) und wegen der Untauglichkeit einer rein formellen, nur an die Richter als Handlungssubjekt anknüpfenden Bestimmung von Tätigkeiten, für die der Schutz richterlicher Unabhängigkeit greift.

regelgebundenen Verwaltung⁵: Den anderen Staatsgewalten ist die einzelfallbezogene Steuerung und direktive Kontrolle⁶ justizieller Rechtsanwendung prinzipiell verwehrt. Richterliche Tätigkeit unterliegt keiner (direktiven) parlamentarischen Kontrolle;⁷ auch das Parlament als das Zentrum der im demokratischen Staat als Einheit gedachten, normativ nicht zuletzt durch Bundesstaatsprinzip und Gewaltenteilung ausdifferenzierten Staatsgewalt⁸ ist jenseits einer präventiven Einflussnahme durch Beteiligung an der RichterInnenbestellung zur Steuerung im Kern auf das Mittel des Gesetzes verwiesen.⁹ Die in einer Übertragung ökonomisch ausgerichteter neuer Steuerungsmodelle auf die Justiz angelegte Frage, ob künftig "Recht" oder "Geld" primäres Steuerungsmittel der Justiz sein sollen,¹⁰ ist normativ durch Art. 20 Abs. 3 GG zugunsten des Rechts eindeutig entschieden.

Lägen die Dinge so einfach, könnte ich direkt zum Schluss kommen:

- Jede ökonomisch ausgerichtete Binnenmodernisierung der Justiz wäre verfassungswidrig.

⁵ S. nur - m.w.N. - K. Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin 1994, 39. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, nicht aber die Probleme sind auch sonst in der Verwaltung nicht grundlegend andere: Auch viele Verwaltungen können ihre "Produkte" oder ihren Arbeitsanfall nicht oder nur begrenzt steuern, können für Erfolg und Qualität weitgehend nicht auf rein quantitative Parameter zurückgreifen und unterliegen bezüglich der Flexibilität des Ressourceneinsatzes gewissen, wenn auch im Vergleich zur Justiz zumeist geringeren Restriktionen.

⁶ Zur nondirektiven „Steuerung“ und Kontrolle durch öffentliche Kritik von anderen Staatsorganen s. R. Mishra, Zulässigkeit und Grenzen der Urteilsschelte, Berlin 1997, 204 ff. (Amtliche Urteilsschelte); Kurzfassung ders., ZRP 1998, 402 ff.; s.a. R. Voss, Zur Kritik der Politiker an den, wie es heißt, „zu milden Strafen“. Ein ZRP-Rechtsgespräch, ZRP 1998, 68 ff.; H. Sendler, Politikermeinung und richterliche Unabhängigkeit, NJW 2001, 1909 ff. (mit dem Akzent auf Politikeräußerungen zu anhängigen oder bevorstehenden Gerichtsverfahren). Wegen der Verfassungsurganstellung und der Exponiertheit haben für die öffentliche Kritik am Bundesverfassungsgericht (dazu R. Lamprecht, Zur Demontage des Bundesverfassungsgerichts. Beweissicherung und Bestandsaufnahme, Baden-Baden 1996) besondere Bedingungen zu gelten.

Die Kontroll- und Kritikfunktion ist zumindest bei der lokalen Gerichtsberichterstattung in Printmedien nach den Auswahlkriterien für die Themen und die Ausrichtung der Aufbereitung sehr begrenzt (dazu F. Höbermann, Der Gerichtsbericht in der Lokalzeitung: Theorie und Alltag, Baden-Baden 1989, 93 ff., 108 ff.; R. G. Eberle, Verwaltungsgerichte in der Medienberichterstattung am Beispiel von Tageszeitungen in Hessen, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1996, 300 ff.) und von den Zielen und Funktionen der professionellen Justizberichterstattung über ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung (dazu M. Huff, Justiz und Öffentlichkeit, Berlin/ New York 1996, 8 ff.) zu unterscheiden; bei der Lokalberichterstattung über Strafverfahren treten problematische Verzerrungs- und Diskriminierungseffekte hinzu (ebd., 157 ff.; s.a. S. Gerasch, Prozeßwirklichkeit und Gerichtsberichterstattung: eine Untersuchung der Lokalberichterstattung zu Strafprozessen bei Gewalt- und Sexualdelikten vor dem Dortmunder Land- und Amtsgericht, München 1995). Mediale Justizkritik im Rahmen einer funktionierenden demokratischen Öffentlichkeit und öffentliche Urteils- oder Richterschelte sind zu unterscheiden (s.a. C. Bommarius, Vom Beruf unserer Zeit zur Urteils- und Richterschelte durch die Medien, DRiZ 1996, 244 ff.). Die begrenzte Kontrolleffektivität des Öffentlichkeitsgrundsatzes (dazu Reinhardt [Fn. 4], 125 ff.) wäre auch nicht durch eine generelle Zulassung von Ton- und Bildaufnahmen aus dem Gerichtssaal (s. dazu nur BVerfG NJW 1996, 581; NJW 2001, 1633; kontrovers hierzu - jeweils m.w.N. auch zur rechtspolitischen Debatte - M. Huff, Saalöffentlichkeit auch in Zukunft ausreichend - keine Änderung des § 169 S. 2 GVG, NJW 2001, 1622 ff.; R. Zuck, Mainstream-Denken contra Medienöffentlichkeit, NJW 2001, 1623; S. Ernst, Informations- oder Illustrationsinteresse?, NJW 2001, 1624 ff.; R. Stürner, Gerichtsöffentlichkeit und Medienöffentlichkeit in der Informationsgesellschaft, JZ 2001, 699 ff.) zu steigern gewesen.

⁷ C. D. Classen, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, Band 3, München 2001, Art. 97 Rdn. 27.

⁸ Grundlegend H. Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen 1991.

⁹ Unzulässig sind auch Maßnahmen informeller Art oder schlichte Parlamentsbeschlüsse mit dem Ziel, ein Entscheidungsergebnis durch Druck zu beeinflussen; s. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, Tübingen 2000, Art. 97 Rdn. 24.

¹⁰ K. F. Röhl, Justiz als Wirtschaftsunternehmen, DRiZ 2000, 220.

- Eine wie auch immer modifizierte Übertragung der für die öffentliche Verwaltung entwickelten neuen Steuerungsmodelle¹¹ scheiterte an der institutionellen Sonderung (Art. 92 GG) der Justiz und der durch die richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG) gesicherten Steuerungsresistenz ihrer Hauptakteure, des richterlichen Personals.¹²

Die Dinge liegen aber nicht so einfach:

- Durch die inputorientierte Zuweisung von Haushaltsmitteln prägt Geld die justizielle Aufgabenerledigung bereits heute.
- Gesetz und Recht steuern die Erledigung der in der Justiz organisatorisch verselbständigten Staatsaufgabe gerichtlicher Streitschlichtung und effektiver Rechtsschutzgewähr weder abschließend noch hinreichend:
 - Der Rekurs auf "Gesetz und Recht" suggeriert eine Eindeutigkeit der "Steuerung" richterlicher Tätigkeit durch (Prozess)Recht, die empirisch falsch¹³ und methodologisch auf dem Stand Montesquieu's stehen geblieben ist.¹⁴
 - Die notwendig begrenzte Steuerungsfähigkeit und damit Legitimationswirkung¹⁵ des Gesetzes¹⁶ wirft neben Gewaltenteilungsproblemen¹⁷ bei der Auslegung und Anwen-

¹¹ Noch immer grundlegend: Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993, Köln; s.a. W. Jann, Neues Steuerungsmodell, in: B. Blanke/ S. von Bandemer/ F. Nullmeier/ G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen 2001, 82 ff.; zur Heterogenität der unter dem Sammelbegriff „Neues Steuerungsmodell“ oder „New Public Management“ zusammengefassten Reformelemente und Entwicklungen s.a. D. Buddäus/ S. Finger, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, Die Verwaltung 1999, 312 (315 ff.).

¹² Dezidiert M. Bertram/ B. Daum/ E. Graf von Schlieffen/ G. Wagner, Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen (Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg), Hamburg (Typoskript) September 1998; M. Bertram, Modernität und Rechtsprechungsfunktion. Das „Neue Steuerungsmodell“ - kritisch betrachtet, DRiZ 1998, 506; U. Hochschild, Neue Steuerungsmodelle in der Justiz. Richterliche Unabhängigkeit als unüberbrückbares Gegenstück zu den Begriffen der neuen Steuerungsmodelle, Betrifft Justiz 2000, 258 ff.; H. Häuser, Bericht über neue Steuerungsmodelle. Das neue Steuerungsmodell lässt sich wegen der Besonderheiten der dritten Gewalt nicht auf die Justiz übertragen, Betrifft Justiz 2000, 255 ff.; K. F. Piorreck, „Modernisierung“ der Justiz. Halbherzig, ängstlich und noch mehr Macht für die Justizverwaltung. Kostenneutralität beherrscht die Justizpolitik, Betrifft Justiz 2001, 22 ff.; H. Reim, Gerechtigkeit und Effizienz. Der Richter im Spannungsfeld, in: FS Offerhaus, Köln 1999, 791 (797 f.); in diese Richtung auch - ungeachtet nachfolgender Differenzierungen - Deutscher Richterbund (DRiB), Positionspapier zur Übertragbarkeit des „Neuen Steuerungsmodells“ auf die Justiz, DRiZ 1999, 460 (Nr. 2): „Die rechtsprechende Gewalt ist bei Erfüllung ihrer Aufgaben an Gesetz und Recht gebunden. Gegenstand der Steuerung kann daher nicht die Rechtsprechung sein; allenfalls kommt eine Steuerung des Umfeldes der Leistungserbringung in Betracht.“

¹³ Ein augenfälliges Beispiel ist die bei gleicher Rechtslage extrem streuende Einzelrichterübertragungsquote im Zivilprozess. Normativ ist die Übertragung des Rechtsstreites derzeit noch durch eine "Soll-in der Regel"-Vorschrift gesteuert. Die Übertragungsquote schwankte 1998 gleichwohl zwischen 8,57 vH (ST) und 66,72 vH (SH), die Erledigungsquote je RichterIn zwischen 187,7 (BW) und 260,1 (Sachen (BE)), ohne dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Übertragungs- und Erledigungsquote feststellbar wäre (Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Zivilgerichte 1998. HB etwa hat mit der zweitniedrigsten Übertragungsquote (8,77 vH) die zweithöchste Erledigungsquote (242,2 Sachen/ Richter)). Werden ein insgesamt ähnlicher Verfahrensmix und in etwa gleich hohe Kosten pro Richter unterstellt, ergeben sich aus diesen Daten zwar keine Antworten, wohl aber berechnete Fragen nach der erheblichen Spannbreite der hieraus resultierenden Erledigungskosten, bei denen für die Antwort nicht in die Unterstellung unterschiedlicher Qualität des Outputs ausgewichen werden sollte.

¹⁴ S. nur F. Lansnicker, Richteramt in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, Frankfurt/M. 1996, 103 ff.; G. Roellecke, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), 7 ff.; C. Starck, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), 43 ff.; A. Kaufmann, Richterpersönlichkeit und richterliche Unabhängigkeit, in: FS K. Peters, Tübingen 1974, 295 (299 ff.); Reinhardt (Fn. 4), 129 ff.

¹⁵ Der Hinweis auf den jeder Gesetzesanwendung immanenten Entscheidungsspielraum bei der materiell-demokratischen Legitimation durch die „strikte und ausschließliche Gesetzesbindung“ (s. M. Jestedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin 1993, 295) verdeckt die hiermit verbundenen Probleme mehr als es sie löst.

¹⁶ Zu vergleichbaren Problemen bei der gesetzesgebundenen Verwaltung s. Dreier (Fn. 8), 160 ff.

derung insbesondere materiellen Rechts für die justizielle Aufgabenerledigung Fragen nach Möglichkeiten einer Sicherung der verantwortlichen Wahrnehmung¹⁷ kompetenz-ziell unbestrittener richterlicher Gestaltungsmacht, namentlich bei „Ermessensentscheidungen“ im Bereich des Prozessrechts, auf.

- Für weite Bereiche der von den neuen Steuerungsmodellen in den Blick genommenen Aufgabenerledigung geben Gesetz und Recht keine eindeutigen Vorgaben und lassen Raum für die Frage, ob die Strukturen und Abläufe justizieller Rechtsschutzgewähr und ihrer Verwaltung optimal (effizient und effektiv) organisiert sind; sie ist ob der prinzipiellen Verbesserungsfähigkeit jeder Organisation nur zu bejahen.

Modernisierung¹⁹ der Justiz setzt heute primär nicht an ihrer externen Entlastung, ihrer Strategie- und Legitimitätslücke und damit an der qualitativen Frage an, welche Aufgaben und Ziele die Justiz im 21. Jahrhundert in dem durch Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 3, 92 und 97 GG gezogenen Rahmen zu erledigen bzw. zu verfolgen hat, etwa an einer aufgabenkritischen Überprüfung der Schnittstelle zur ausser- und vorgerichtlichen Streitschlichtung, an einer qualitativen Verbesserung ihrer Systemleistungen einschließlich der eher weichen Leistungsdimensionen Impact²⁰ bzw. Outcome²¹ (Gerechtigkeit, sozialer Friede und Rechtssicherheit) oder der einer zukunftsorientierten Gestalt von Prozessrecht und Gerichtsaufbau.²² Hauptanstoß für die auf interne Steigerung von Effizienz und Effektivität der Justiz bezogene Modernisierungsdebatte ist vielmehr die strukturell bedingte fiskalische Krise des Staates.²³ Sie macht vor der Finanzausstattung der Justiz nicht halt. Hier werden - mit punktuell empirischer Evidenz - trotz der aus Justizsicht traditionell vom Ärmlichkeitsprinzip²⁴ geprägten Haushaltsausstattung erhebliche Effizienzreserven vermutet. Selbst der inzwischen arg zusammengestutzte²⁵ Versuch einer konzeptionell ambitionierteren Modernisierung der Ziviljustiz durch die ZPO-Reform ist zeitweilig von fiskalischen Erwägungen dominiert worden. Kostendegression, nicht Qualitäts- oder Nutzenprogression sind das zentrale Thema.

¹⁷ Diskutiert insbesondere für die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (zu letzterer Lansnicker [Fn. 14], 116 ff.); aus der Flut der Beiträge zur Verfassungsgerichtsbarkeit s. nur T. Würtenberger, Zur Legitimität des Verfassungsrichterrechts, in: B. Guggenberger/ ders., Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik?, Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit, Baden-Baden 1998, 57 ff.; Lamprecht (Fn. 6); U. R. Haltern, Demokratische Verantwortlichkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit, Der Staat 35 (1996), 551 ff.

¹⁸ S. dazu Röhl ([Fn. 10], 228), der der Justiz ein erhebliches „Demokratie- und Kontrolldefizit“ bescheinigt.
¹⁹ Zum Modernisierungsbegriff s. R. Pitschas, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im staatlichen Modernisierungsprozeß, in: E. Blümel/ R. Pitschas, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen, Berlin 1997, 27 (28 [in und bei Fn. 6]: „Neubildung und Veränderung strukturell verfestigter Institutionen, die Anpassung routinierter Verfahren sowie die Erneuerung von Politikinhalt.“

²⁰ Als die Wirkungen bei den individuell Betroffenen; Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 241 f.; A. Windhoff-Héritier, Policy-Analyse, Frankfurt/ New York 1987, 18 f., die auch die hier als outcome bezeichneten Wirkungen den policy impacts zuordnet.

²¹ Zur teilweise unscharfen Terminologie s. F. Nullmeier, Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: B. Blanke u.a. (Fn. 11), 357 ff.

²² Zu den breit gefächerten Reformthemen s.a. W. Hassemer, Für eine Reform der Dritten Gewalt, DRiZ 1998, 391 (402).

²³ Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 213.

²⁴ H. Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch mehr Mitbestimmung?, DRiZ 1990, 41 (43); R. Lamprecht, Vom Mythos der Unabhängigkeit. Über das Dasein und Sosein der deutschen Richter, Baden-Baden 1995, 103 f.

²⁵ S. dazu die in BT-Drs. 14/6036 (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses) ausgewiesenen Änderungen am - ihrerseits im Vergleich zu den Referentenentwürfen deutlich „abgespeckten“ - Regierungs- und Fraktionsentwurf, die u.a. die obligatorische Berufungskonzentration bei den OLG's und den Einzelrichter in der Berufungsinstanz betreffen; Gesetz zur Reform des Zivilprozesses v. 27.7.2001, BGBl. I S. 1887.

Der Konsolidierungsdruck auf die in vielen Ländern strukturell unterfinanzierten Landeshaushalte lastet mithin auch auf der Justiz. Mit etwa 3 bis 4 v.H. der Ausgaben in den Länderhaushalten²⁶ ist sie indes eine recht preiswerte Staatsgewalt,²⁷ ihr Konsolidierungsbeitrag kann also nur gering sein. In einigen Bereichen, namentlich in der Zivilgerichtsbarkeit und der freiwilligen Gerichtsbarkeit, arbeitet die Justiz zudem mit teils beachtlichen Kostendeckungsgraden.²⁸

Diese Rahmenbedingungen begrenzen nachfolgend die Perspektive: Es kann sinnvoll nur noch um die - abstrakt anerkannten²⁹ - Modifikationen gehen, welche die Spezifika der Justiz - ihre institutionelle Sonderung (Art. 92 GG), die Anforderungen effektiver Rechtsschutzgewähr und die richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG) - bei einer Übertragung von Elemen-

²⁶ U. Vultejus, Unterschiedliche Leistungen der Justizminister, ZRP 1997, 433 ff.. S.a. LT Rheinland-Pfalz, Drs. 13/5519, 19 f.; LT Sachsen-Anhalt, Drs. 3/2740, 37 ff.; LT-Baden-Württemberg, Drs. 12/3687, 10; Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 12/4578, 29 f.. Die Abweichungen in den Detailangaben und in der Größenordnung (auch bei länderübergreifenden Quotenangaben) gründen u.a. in dem unterschiedlichen Ressortzuschnitt, länderspezifischen Unterschieden bei der Kostenzuordnung und - bei den durchweg niedrigeren Werten für die ostdeutschen Länder - in Sondereffekten durch Ausgaben zur Bewältigung des teilungsbedingten infrastrukturellen Nachholbedarfes.

²⁷ S.a. H.-B. Schäfer, Kein Geld für die Justiz - Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, DRiZ 1995, 461 ff.

²⁸ Vultejus (Fn. 26), 434 f.; ders., Kostenstruktur der Ordentlichen und der Arbeitsgerichtsbarkeit, DRiZ 1994, 297 ff.. Der Haushaltsplan der Freien Hansestadt Bremen etwa weist für 2000 (Soll) einen kameral berechneten Kostendeckungsgrad für die Fachgerichtsbarkeiten von 7,31% (Ist 1998: 7,42%), für die ordentliche Gerichtsbarkeit (inkl. Strafsachen und Freiwillige Gerichtsbarkeit ohne Staatsanwaltschaft und Justizvollzug) indes von immerhin 65,31% (Ist 1998: 63,12%) aus. Niedrigere, in der Größenordnung vergleichbare Kostendeckungsgrade ergeben die differenzierten Angaben zu den Kosten (Einnahmen, Ausgaben, Zuschussbedarf) der rechtsprechenden Gewalt in Hessen 1970, 1980 und 1990 bis 1996 (LT-Drs. 14/2923); s.a. - bei nicht unbedeutenden Abweichungen und Schwankungen, bei denen der Anteil unterschiedlicher Zuordnungs- und Verbuchungsregeln, die einen unmittelbaren Vergleich ausschließen, unklar ist - LT Rheinland-Pfalz, Drs. 13/5519, 21 f.; LT Sachsen-Anhalt, Drs. 3/2740, 45 ff.; LT-Baden-Württemberg, Drs. 12/3687, 15 f.; LT Schleswig-Holstein, Drs. 14/2387, 6 ff.; Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 12/4578, 36 ff.

Generell gilt: Die nach kameraler Berechnungsmethode ermittelten Quoten sind mit Kostendeckungsgraden nach einer Kosten-Leistungs-Rechnung nicht gleichzusetzen, weil sie etwa kalkulatorische Kosten einerseits, „entgangene“ Erlöse aufgrund der Bewilligung von Prozesskostenhilfe und aufgrund von gesetzlichen Kosten- und Gebührenbefreiungen andererseits nicht berücksichtigen.

²⁹ Dass die für die Verwaltung entwickelten Konzepte und Elemente neuer Steuerungsmodelle nicht bruchlos auf die Justiz übertragen werden können, sondern der Modifikation bedürfen (dazu Röhl [Fn. 3], 222; R. Pitschas, Neues Steuerungsmodell in der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Qualitätsmanagement im richterlichen Bereich bei gegebenem Prozessrecht. Thesenpapier zum Arbeitskreis „Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit“ des 13. Deutschen Verwaltungsrichtertages (München Mai 2001), These, These 5), kann inzwischen auch in Politik (L. M. Peschel-Gutzeit, Justiz und „neue Steuerungsmodelle“ - zwei Welten oder ein Erfolg?, BDVR-Rundschreiben 2001, 41 ff.) und ministerialer Justizverwaltung als Allgemeingut gelten (s. Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“, Bericht an die Justizministerinnen und -minister vom April 2000, Nr. 4.2.: „Das ‚Neue Haushaltswesen‘ muss so ausgestaltet sein, dass es den besonderen (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen der Justiz in vollem Umfang Rechnung trägt, insbesondere den Justizgewährleistungsanspruch (Artikel 19 Abs. 4, 20 Abs. 3 GG), die richterliche Unabhängigkeit (Artikel 97 GG), das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 StPO) und die sachliche Unabhängigkeit des Rechtspflegers, der Rechtspflegerin (§ 9 RpfLG) nicht antastet. Mit diesen Maßgaben ist das ‚Neue Haushaltswesen‘ nach Auffassung aller in der Arbeitsgruppe vertretenen Länder auch für einen Einsatz bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften geeignet“.

Das Problem liegt neben der erforderlichen Reichweite dieser Modifikationen in der Grundsatzfrage, ob eine hinreichende Anpassung überhaupt sinnvoll möglich ist. Pointiert verneinend etwa Bertram u.a. (Fn. 12), 200: „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“; zur Kritik an dieser Position s. K. F. Röhl, Mit dem Werkzeugkasten des NSM in die Justiz, in: H. Hill/ H. Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden 2000, 437 (439 ff.); ders. (Fn. 10), 223 f.; s.a. Schulze-Fielitz (Fn. 9), Art. 92 Rdn. 22, 58 f.. Die auf Rechtslage und Justizstrukturen in der Schweiz bezogene Studie von P. Maier (New Public Management in der Justiz. Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive, Bern/ Stuttgart/ Wien 1999) bestätigt indes in der Reichweite der angenommenen Übertragungsmöglichkeit die berechtigten Sorgen der Kritiker.

ten neuer Steuerungsmodelle auf die Justiz erfordern.³⁰ Es geht mithin um Reichweite und Intensität einer „Ökonomisierung“ der Binnenmodernisierung der Justiz, nicht mehr um das „Ob“.³¹ Nur hingewiesen sei darauf, dass die Justiz als professionalisierte Organisation³² hier vor ähnlichen Problemen steht wie andere „professionell“ geprägte Organisationen - Krankenhäuser, Universitäten³³ und Forschungseinrichtungen³⁴ -, bei denen professionelle Standardbildung und Autonomie allerdings anders ausgeformt sind, oder der gesamte Bereich der Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen.³⁵

Die nachfolgenden Überlegungen blenden die externen, gesellschaftspolitischen Dimensionen von Justizmodernisierung aus:

- Sie konzentrieren sich im ersten Teil mit der „Effizienzlücke“ der Justiz und hier mit den Voraussetzungen der Übertragung einiger Elemente neuer Steuerungsmodelle, insb. der Kosten-Leistungsrechnung, auf die Justiz;³⁶ dabei werde ich Fragen einer output-orientierten Budgetierung, von der wir derzeit noch weit entfernt sind, weitgehend aussparen (II.).
- Der zweite Hauptteil kreist um Fragen einer „verantwortlichen“ Gestaltung justizieller Aufgabenerledigung und plädiert für eine Rejustierung richterlicher Unabhängigkeit und richterlichen Selbstverständnisses sowie für eine als Gegengewicht einer primär kostenorientierten Justizmodernisierung erforderlichen Qualitätsdiskussion (III.) und streift Fragen des Controlling (IV.).
- Demokratiebezogene Fragen der personellen Legitimation der Justiz und ihrer Einpassung in das System staatlicher Verwaltungsorganisation werden abschließend am Beispiel der Richterauswahl und - vor allem - einer institutionellen Stärkung gerichtlicher Selbstverwaltung angesprochen (V.).

Als Prämisse meiner Überlegungen setze ich: Ungeachtet ihres im internationalen Vergleich insgesamt recht guten Rufes besteht für die und in der bundesrepublikanischen Justiz wieder einmal³⁷ Verständigungsbedarf³⁸ über ihre Ziele in einem sich wandelnden gesellschaftlichen

³⁰ S. DRiB (Fn. 12), 459 (Nr. 1): „Elemente des für die Verwaltung entwickelten NSM sind unter Beachtung der Besonderheiten der Justiz auf sie übertragbar“.

³¹ S. nur H. Renk, Das Rad lässt sich nicht zurückdrehen, DRiZ 1999, 126; zum Stand der Einführung des „Neuen Haushaltswesens“ in den Ländern zum 1.1.2000 s. die Synopse Anlage 3 zum Bericht der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ (Fn. 29).

³² E. Blankenburg/ H. Wolff, Das Gericht als professionalisierte Organisation, in: R. Bender, Tatsachenforschung in der Justiz, Tübingen 1972, 223; K. F. Röhl, Court-Management in den USA, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1991, 217 (218 ff.).

³³ W. Hoffacker, Die Universität im 21. Jahrhundert. Dienstleistungsunternehmen oder öffentliche Einrichtung, Neuwied 2000.

³⁴ S. K. Röhl, Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, DRiZ 1998, 241; s.a. Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 290 ff., der diese Reihe durch die Medien ergänzt.

³⁵ S. dazu die Beiträge im Kapitel „Sozialmanagement“, in: U. Arnold/ B. Marlicke (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden 1998, 461 ff.; s.a. A. Trube, Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung. Grundlagen und Reformansätze, Frankfurt/M. 2001, 220 ff. (Zielentwicklung „Qualitätsmanagement für die Sozialhilfe“).

³⁶ Dazu - im Umfeld des Projekts „Justiz 2000“ - M. Eifert, Das neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung 1997, 75 ff.

³⁷ Hier nicht nachgegangen werden kann den Themenüberschneidungen, aber auch Akzentverschiebungen im Vergleich zur Justizreformdebatte der 60/70er Jahre; dazu nur R. Wassermann/ Aktionskomitee Justizreform (Hrsg.), Justizreform, Neuwied/ Berlin 1970; W. Zitscher, Rechtssoziologische und organisationssoziologische Fragen der Justizreform, Köln u.a. 1969; O. R. Kissel, Über die Zukunft der Justiz. Versuch einer Zwischenbilanz, Kronberg/Ts. 1974; E.-W. Hanack, Bedürfnisprüfung und Methodenkritik einer Justizreform, ZJP 87 (1974), 405 ff.; G. Jahn, Reform der Rechtspflege (Justizreform). Ohne Ende - ohne Ziel?, in: FS Wassermann, Darmstadt/ Neuwied 1985, 91 ff.; programmatisch und noch heute lesenswert AsJ, Leitsätze zur Justizpolitik, ZRP 1969, 68 f. (Auszüge).

³⁸ Hier liegt der berechnete Kern der „Leitbilddiskussion“, bei der indes der „Teufel“ im Detail der Ausgestaltung/ Organisation liegt; s. nur H. Dihm, „Der Weg ist das Ziel - über den Sinn einer Leitbild-

Umfeld und Modernisierungsbedarf hinsichtlich der Strukturen und Abläufe justizieller Aufgabenerledigung. Auch ohne den Anstoß durch Neue Steuerungsmodelle sind Anlass und Möglichkeiten für eine zumindest qualitätsneutrale Ausschöpfung von Binnenrationalisierungsressourcen gegeben; zu klären ist, ob diese Ressourcen fremdbestimmt definiert (und ausgeschöpft) werden dürfen oder sie durch die Justiz selbst gestaltet und gehoben werden müssen.³⁹

II. Effizienz und Ökonomie

Rechtsstaatlichkeit ist nicht effizienzblind.⁴⁰ Dies gilt auch für hoheitliche gerichtsförmige Streitschlichtung:⁴¹

- Art. 19 Abs. 4 GG garantiert einen grundrechtlichen Anspruch auf effektiven, hoheitlich organisierten Rechtsschutz⁴² - in der Sache und in der Zeit.⁴³
- Dem sind die institutionelle Sonderung der Justiz (Art. 92 GG) und das funktionale „Privileg“ richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 GG) zu- und untergeordnet.
- Als steuerfinanzierte staatliche Aufgabenerfüllung ist die Justiz zum optimierenden Umgang mit den bereitgestellten Ressourcen verpflichtet, um die „knappe Ressource Recht(sschutzgewähr)“⁴⁴ nicht ohne Not weiter zu verknappen.

Hoheitliche, justizförmige Rechtsschutzgewähr ist verfassungsfest eine staatliche Kernaufgabe.⁴⁵ Ohne Anspruch auf ein Streitschlichtungs- oder Rechtsverwirklichungsmonopol⁴⁶ wird der Staat auch künftig das Justizgewährleistungsmonopol haben.⁴⁷

- Ein genereller Rückzug des Staates unter Beschränkung auf eine staatliche Gewährleistungsverantwortung scheidet aus.⁴⁸ Eine Reduktion auf eine bloße Auffangfunktion staatlicher Gerichtsbarkeit⁴⁹ unter Änderung der justizorientierten deutschen Rechts-

Entwicklung, Betrifft Justiz 1998, 246 ff.; A. Späth, Wie das Leitbild zum Light-Bild wird. Sinn und Unsinn eines Leitbildes für die Justiz - am Beispiel Baden-Württembergs, Betrifft Justiz 1998, 241 ff.. S.a. das „Richterbild“ der NRD, Betrifft Justiz 2001, 24. Von der aktuellen Leitbilddiskussion zu trennen sind die unterschiedlichen Perspektiven auf und Dimensionen von richterlicher Unabhängigkeit; dazu noch immer grundlegend D. Simon, Die Unabhängigkeit des Richters, Darmstadt 1975.

³⁹ S. nur F.-J. Mehmel, Binnenreform der Justiz, Betrifft Justiz 2000, 324 (325 ff.).

⁴⁰ Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 228 ff.; R. Pitschas, Der Kampf um Art. 19 IV GG, ZRP 1998, 96 (97 f.); ders. (Fn. 19), 60 ff., 62.

⁴¹ Der Begriff der Streitschlichtung verweist darauf, dass es auch im gerichtlichen Verfahren um Konfliktbewältigung und nicht nur um Streitentscheidung geht; dazu nur W. Gottwald, Rechtspflege als Konfliktmanagement, Betrifft Justiz 1996, 312 ff.

⁴² S. nur Lorenz, Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, AöR 105 (1980), 623; ders., Das Gebot effektiven Rechtsschutzes des Art. 19 Abs. 4 GG, Jura 1983, 393; P. Wilfinger, Das Gebot effektiven Rechtsschutzes in Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention, Frankfurt/M. 1995; E. Schmidt-Jortzig, Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz, NJW 1994, 2569 ff.

⁴³ S. - m.w.N. - V. Schlette, Der Anspruch auf gerichtliche Entscheidung in angemessener Frist, Berlin 1999

⁴⁴ Dazu bereits G. Pfeiffer, Knappe Ressource Recht, ZRP 1981, 121 ff.; E. Benda, Richter im Rechtsstaat, DRiZ 1979, 357 (362); H. Heußner, Zielkonflikte bei der Rechtsgewährung, DRiZ 1987, 312 [313].

⁴⁵ S. nur T. Ellwein/ J. J. Hesse, Der überforderte Staat, Frankfurt/M. 1997, 173.

⁴⁶ S. nur K. A. Bettermann, Die rechtsprechende Gewalt, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2. Aufl., Heidelberg 1996, § 73 Rdn. 72 ff.

⁴⁷ Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 36 ff.

⁴⁸ Zur Privatisierung bei Hilfsfunktionen der Justiz s. C. Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Berlin 2001, 359; J. Berkemann, Juris als öffentlich-rechtlich „beliehener Unternehmer“, VerwArch 87 (1996), 362 ff.; weitergehend das in Bremen mit JUDIT (Justizdienstleistungen) verfolgte Konzept; dazu U. Mäurer, Justizdienstleistungen und dezentrale Ressourcensteuerung, in: Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Reform]), 197 (202 ff.).

⁴⁹ Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 42 f.

durchsetzungskultur in Richtung einer vom Gedanken justiziellen Wettbewerbs getragenen "angebotsorientierten Rechtsschutzordnung"⁵⁰ ist keine kurzfristig zu realisierende Alternative und wegen gesellschaftlicher Asymmetrien beim Zugang zum Recht⁵¹ eine langfristig nicht unproblematische Perspektive.

- Die notwendige Regelungsdichte im sozialen Rechtsstaat begrenzt die Möglichkeiten einer Neuabgrenzung von staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung für Rechtsverwirklichung und -durchsetzung⁵² etwa durch Stärkung vor- und aussergerichtlicher Streitschlichtung und konfliktvermeidender gesellschaftlicher Selbstregulierungskapazitäten. Die hier liegenden Potentiale sind rechtspolitisch allerdings auszuschöpfen.⁵³
- Bei Fortgeltung von Art. 19 Abs. 4 GG bedeutet auch Entrechtlichung⁵⁴ insb. durch materielle Deregulierung nicht notwendig eine Reduktion gerichtlichen Streitschlichtungsbedarfes;⁵⁵ er kann wirksamer durch eine streitvermeidende Reregulierung⁵⁶ beeinflusst werden.

1. Qualitätsabhängigkeit von Effektivität

Justizmodernisierung hat einen bescheideneren Anspruch als Rechtsmodernisierung und wird hier bezogen auf Effektivität und Effizienz hoheitlich organisierter, gerichtlicher Streitschlichtung. Rechtsprechungseffizienz wird mit durch die ihre organisatorischen Rahmenbedingungen strukturierende Gerichtsverwaltung geprägt.

Rechtsprechungseffizienz bedeutet nicht rein betriebswirtschaftliche Kosteneffizienz. Ein rein output- bzw. produktivitätsbezogenes Effizienzverständnis im Sinne einer möglichst wirtschaftlichen, „kostenminimierenden“ Erledigung gerichtlicher Streitverfahren verfehlt notwendig die Systemziele der Justiz, weil und soweit es die komplexen qualitativen Dimensionen rechtsprechender Tätigkeit ausblendet.⁵⁷ Der normativ geformte Begriff der „Rechtsprechungseffizienz“ ist nur qualitativ auszufüllen.⁵⁸ Jede Effizienzbetrachtung hat die Effektivität

⁵⁰ So Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 58 ff.; s.a. H.-G. Monßen, Wettbewerb der Systeme, Betrifft Justiz 2000, 334 f.

⁵¹ Dazu T. Raiser, Das lebende Recht. Rechtssoziologie in Deutschland, 3. Aufl., Baden-Baden 1999, 384 ff.; R. Bender/ C. Strecker, Zugangsbarrieren zur Justiz, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 4 (1976), 377 ff.; R. Bender/ R. Schumacher, Erfolgsbarrieren vor Gericht, Tübingen 1980. Die überwiegend aus der Justizsoziologie der 70er und 80er Jahre stammenden Erkenntnisse dürften im wesentlichen mit der Maßgabe auch heute noch gelten, dass sich für Verkehrsunfallfolgeprozesse Besonderheiten ergeben (dazu M. Benke/ S. Bora/ C. Simsa, Konflikte vermeiden, Prozesse verhüten. Eine Analyse der Einflussfaktoren bei der Verkehrsunfallregulierung in Deutschland, ZfRSoz 1996, 286 ff.).

⁵² Dazu W. Hoffmann-Riem, Justizdienstleistungen im kooperativen Staat. Verantwortungsteilung und Zusammenarbeit von Staat und Privaten im Bereich der Justiz, JZ 1999, 421 (422 ff.).

⁵³ Aus der „Frühphase“ der Diskussion s. nur C. Simsa/ J. Stock, Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von außer- und innergerichtlicher Konfliktregelungen, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1991, 302 ff.

⁵⁴ E. Blankenburg, Recht als gradualisiertes Konzept. Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung, in: E. Blankenburg u.a. (Hrsg.), Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 6), Opladen 1980, 83 ff.; A. Görlitz/ R. Voigt, Rechtspolitologie, Opladen 1985, 171 ff.

⁵⁵ S. H. Heußner, Zielkonflikte bei der Rechtsgewährung, DRiZ 1987, 312 (314 f.).

⁵⁶ Diese Perspektive greifen parlamentarische Anfragen zu Rechtsänderungen mit Auswirkungen auf justizielle Aufgabenentwicklung und -bewältigung auf, wobei die Antworten noch den Akzent auf verfahrensrechtliche Änderungen legen; s. nur LT Nordrhein-Westfalen, Drs. 12/4578, 40 ff.; LT Baden-Württemberg, Drs. 12/3687, 16 ff.; LT Rheinland-Pfalz, Drs. 13/5519, 22 ff.; LT-Sachsen-Anhalt, Drs. 3/2740, 12 ff.; explizit ebd. S. 19: „Die Landesregierung sieht ... in dem Bereich des materiellen Rechts hinsichtlich sowohl des Regelungsumfanges als auch der Regelungsqualität erhebliche gesetzliche Spielräume, um die Beanspruchung der Justiz zu mindern“.

⁵⁷ S. a. die Warnung W. Hassemer's (Für eine Reform der Dritten Gewalt, DRiZ 1998, 391 [401]) vor einer Festlegung auf ein Effizienzkonzept, „welches auf eine ökonomische Rationalität verkürzt ist“.

⁵⁸ Pitschas (Fn. 40), 97 f. Das von M. Krugmann (Die Rechtsweggarantie des GG - Zum Gebot eines qualitativen Rechtsschutzes, ZRP 2001, 306 [308]) aus der Befriedungsfunktion gerichtlicher Entscheidungen

der Justiz mitzudenken und damit die qualitativen Erwartungen an die Ergebnisse rechtsprechender Tätigkeit zu bestimmen, die sich nicht auf die normativ unhintergehbaren Anforderungen der Ergebnisqualität - insb. „materielle Ergebnisrichtigkeit“ und „Prozessrechtskonformität“ - beschränken lassen. In den Blick zu nehmen sind auch die Struktur- und Prozessqualität rechtsprechender Tätigkeit als Determinanten der Outcome-Effizienz. Auf diese im Effektivitätsbegriff mitgedachten qualitativen Dimensionen des Effizienzbegriffs ist zurückzukommen.

2. Kostentransparenz und -minimierung

Qualität rechtsprechender Tätigkeit ist indes derzeit weitgehend noch eine „black box“.⁵⁹ Bei der Übertragung von Elementen neuer Steuerungsmodelle schieben sich daher notwendig⁶⁰ rein quantitative Aspekte mit dem Ziel eines möglichst sparsamen Umganges mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln in den Vordergrund;⁶¹ dies ist erwartbare Folge der in der Justiz ausgeprägten Distanz zwischen Outcome und Output. Dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten-Leistungs-Rechnung und Budgetierung sind in der Effizienzdebatte die konzeptionell ambitionierten Schlagworte, die von manchen als Verlagerung der Verantwortung für die Verwaltung des Mangels und krude Kostendeckelung übersetzt werden.

2.1. Gesetzesvorbehalt für Neue Steuerungsmodelle?

Aus der exklusiven Gesetzesbindung der Justiz folgt kein besonderer Gesetzes- oder Parlamentsvorbehalt für die Einführung von Elementen neuer Steuerungsmodelle. Das legitime Teilziel der neuen Steuerungsmodelle, angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte

- die Wirtschaftlichkeit und betriebswirtschaftliche Effizienz der Justiz zu erhöhen,⁶²
- durch mehr Kostentransparenz das Kostenbewusstsein in der Justiz zu stärken und
- letztlich Einsparungen zu erzielen,⁶³

richtet sich auf Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Gesetze, nicht gegen das Gesetz.⁶⁴

gen hergeleitete „Qualitätsminimum“ greift zu kurz, wenn es auf den Teilaspekt des Konnexes von kollektionalgerichtlicher Eingangsinstanz und Rechtsmittelmöglichkeit konzentriert wird (allzumal angesichts der hohen Zahl de lege lata nicht berufungsfähiger amtsgerichtlicher Einzelrichterentscheidungen); zur Qualitätssichernden Funktion des Rechtsmittels bereits Schäfer (Fn. 27), 469; R. Makowka, Effektivierung der Justiz ohne Bevormundung durch die Legislative oder: Sind Richter Zinnsoldaten der Macht?, DRiZ 1992, 205 (206); ders., Justiz, ein zeitgemäßes Dienstleistungsunternehmen, DRiZ 1987, 258.

⁵⁹ Argumentationsstrategisch folgt hieraus - nicht nur - für die Justiz das Dilemma, dass die Folgen einer Ökonomisierung nicht an qualitativen Erwägungen gemessen werden können; exemplarisch zum status-quo-orientierten, auf Veränderungsabwehr gerichteten Einsatz des Qualitätsarguments in der Justizreformdebatte der 60/70er Jahre K.-H. Dinslage, Das Richteramt in der Krise, in: Die Unabhängigkeit des Richters, 2. Cappenberger Gespräch, Köln/ Berlin 1969, 27 (31 ff.).

⁶⁰ Allgemein Nullmeier (Fn. 21), 362: „Je stärker Outcome-Ziele und Outputs auseinanderklaffen und je uneindeutiger wird, ob eine Outputsteigerung den Outcome-Zielen dient, desto eher besteht die Gefahr, daß effektivitätsorientierte Reformen zugunsten rein effizienzorientierter Veränderungen zurückgestellt werden“.

⁶¹ Exemplarisch U. Mäurer, „Justiz - Aufbruch oder Abbruch?“. Ressourceneinsatz und Arbeitsleistung in der Justiz, DRiZ 2000, 65 (68), der die Qualität richterlicher Arbeit als Sache der Gerichte ausblendet und sich unter „betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten“ mit angreifbaren Vergleichen auf das Verhältnis von Arbeitszeit und Zahl der erledigten Verfahren und damit die quantitative Seite der richterlichen Tätigkeit kapriziert.

⁶² Die Justiz ist daher auch von der klassischen Rechnungshofskontrolle nicht insgesamt ausgenommen, auch wenn (jedenfalls) ein Kernbereich prüfungsfrei ist; s. T. Franz, Prüfungen des Bundesrechnungshofs bei den Gerichten des Bundes, in: H. Schulze-Fielitz, Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis, Berlin 2000, 75 (83 f.).

⁶³ S. nur Behrens (Fn. 3 [Kostencontrolling]).

Abzulehnen ist insbesondere ein justizspezifischer organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt für

- die Einführung produktorientierter Kosten-Leistungsrechnungen in der Justiz,⁶⁵ die nach § 6 HGrG in "geeigneten Bereichen" eingeführt und die langfristig Grundlage einer „output-orientierten“ Budgetbemessung werden sollen, oder
- als „Benchmarking“⁶⁶ ausgewiesene Kostenvergleiche.

Aus gutem Grund nehmen die derzeitigen Konzepte und Modellprojekte den richterlichen Bereich nicht mehr - wie in der Phase der Struktur- und Organisationsuntersuchungen der 80er/Anfang 90er Jahre⁶⁷ - aus.⁶⁸

- Gerade weil Art. 97 GG die Handlungs- und Steuerungsimpulse, die in Kostentransparenz angelegt sind, normativ wirksam begrenzt, bedarf trotz des faktischen Druckpotentials Kostentransparenz bei richterlicher Aufgabenerledigung normativ keiner zusätzlichen Rechtfertigung.
- Die Bindung an Gesetz und Recht bezieht sich auch auf das Haushaltsgesetz.⁶⁹ Geht das demokratisch legitimierte Parlament für das Haushaltsgesetz von der input-orientierten Zuweisung der Mittel an die Justiz zu Ansätzen einer outputorientierten, also an den einzelnen Leistungen der Justiz orientierten Budgetbemessung und -steuerung über,⁷⁰ ist dies von den gesetzesgebundenen RichterInnen ungeachtet der Vorbereitungsrolle der 2. Gewalt bei der Haushaltsaufstellung hinzunehmen.

2.2. Kostentransparenz durch Kosten-Leistungs-Rechnungen

Die mit Kosten-Leistungs-Rechnungen verbundene Kostentransparenz gewährt Parlament und Exekutive aus betriebswirtschaftlicher Sicht tiefe Einblicke in das Innenleben der 3. Gewalt.

Gegenüber dem Parlament steht der Gewaltenteilungsgrundsatz externer Kostentransparenz schon wegen dessen Budgetverantwortung - einschließlich der Verpflichtung, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Justiz Sorge zu tragen - nicht entgegen.

⁶⁴ Zur vergleichbaren Problematik in der gesetzesgebundenen Verwaltung s. G. Gaentzsch, *Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beisst oder verträgt sich das?*, DÖV 1999, 952.

⁶⁵ Soweit Kosten-Leistungsrechnungen ausschließlich auf die rechtsprechungsfernen Bereiche der bürokratischen Hilfsorganisation bezogen werden, sind solche Instrumente verfassungsrechtlich unproblematisch, für die Justizetats aber nachrangig.

⁶⁶ Benchmarking als Verfahren des Organisationslernens geht konzeptionell über einen bloßen Leistungs- und Kostenvergleich anhand von Kostenrechnungen und Kennziffersystemen hinaus; s. S. von Bandermer, *Benchmarking*, in: B. Blanke u.a. (Fn. 11), 406 ff.; Nds. Staatskanzlei, *Benchmarking als Reforminstrument: Vergleichen, Bewerten, Verbessern*, Hannover 2000. Gegen eine Anwendung in der Justiz P. Bilsdorfer, *Benchmarking in der Justiz - Aufbruch zu neuen Ufern oder bedenkliche Entwicklung?*, NJW 1999, 3096.

⁶⁷ Eine Bilanz der im Rahmen des von 1988 bis 1994 vom BMF durchgeführten Forschungsprogramms „Strukturanalyse des Rechts“ (SAR) mit vielfältigsten Einzelstudien ziehen Prognos AG, *Strukturanalyse der Rechtspflege*, Köln 1996; umsetzungsorientierter T. Aumüller/ D. Stempel, *Strukturelle Veränderungen in der Justiz*. Bericht der Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen, Köln 1996.

⁶⁸ Zurückhaltend noch S. Mutter, *Der Unternehmensberater am Arbeitsplatz des Richters*. Überlegungen zur Vereinbarkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit, DRiZ 1994, 305 ff.; nicht frei von Geschäftsinteressen die Erwiderung durch M. Werner/ A. G. Koetz/ D. Hagener, *Der Unternehmensberater am Arbeitsplatz eines Richters - ein Muß!*, DRiZ 1995, 430 ff.

⁶⁹ W. Hoffmann-Riem, *Gewaltenteilung - mehr Eigenverantwortung für die Justiz*, DRiZ 2000, 18 (19).

⁷⁰ Nach den bisherigen Ansätzen und Schwierigkeiten bei der für den richterlichen Bereich verfahrensart-, nicht wirkungsorientierten Produktbildung bestehen allerdings Zweifel, ob ein produktbezogener Ansatz letztlich der Funktionslogik und den Geschäftsprozessen der Justiz adäquat ist.

- Die aus dem Demokratieprinzip folgende Budgetverantwortung schließt es jenseits einer schwer quantifizierbaren Mindestausstattung aus, die Ressourcenzuweisung unabhängig von parlamentarisch zu verantwortenden Prioritätensetzungen ungeprüft allein an den Mittelanforderungen der Justiz zu bemessen.
- Kostentransparenz öffnet hier allein die Chance auf eine direkt den nachgewiesenen Kosten zu erledigender Justizaufgaben folgenden Budgetbemessung;⁷¹ ob sie sich realisieren lässt, begegnet wegen des weiten Gestaltungsspielraums des demokratisch legitimierten Parlaments beim Haushaltsgesetz empirisch allerdings erheblichen Zweifel.
- Der demokratische Nutzen höherer Kostentransparenz liegt bei unzureichender Mittelausstattung dann darin, dass sich zumindest der öffentliche Diskurs über die - politische - Verantwortung für Funktionsmängel bei der justiziellen Aufgabenerledigung rationaler und durch die Justiz offensiver führen lässt.

Normative Rechtfertigung für den Informations- und damit Machtzuwachs der 2. Gewalt durch differenzierte Erkenntnisse über die Kostenstrukturen bei der Erledigung einzelner Justizaufgaben sind nicht ihre Parlamentsverantwortlichkeit oder ihre Kontrollfunktion. Sie folgt neben ihrer Mitwirkung an der Haushaltsaufstellung⁷² aus ihrer politischen Anstoß- und Initiativfunktion:

Kostentransparenz kann

- Anstoß für rechts- und justizpolitische Initiativen geben - vom gezielten Ausbau vor- und aussergerichtlicher Formen nichtthoheitlicher Streitschlichtung und -vermeidung bis hin zu „entlastungsorientierter“ Gestaltung materiellen Rechts - sowie
- Grundlage klarerer Gesetzes(kosten)folgenabschätzung, etwa auch bei der Gestaltung des Prozessrechts sein.⁷³

Dieser Grund begrenzt Art und Detaildichte der Informationen, die der ministerialen Justizverwaltung zur Verfügung zu stellen sind.

Die Gefahr einer funktionswidrigen Binnenökonomisierung ergibt sich so nicht aus Kosten-Leistungs-Rechnungen als solchen. Gefahren können, müssen sich aber nicht ergeben aus ihrer Ausgestaltung, namentlich aus der „Produktbeschreibung“, der Detaildichte,⁷⁴ der Interpretation und Verwendung der hierüber gewonnenen Daten sowie - vor allem - den implizit in die „Leistungsbeschreibung“ einfließenden Qualitätsstandards. Ohne klare Vorstellungen zur Qualität der zu erstellenden „Produkte“ („Leistungen“), die im Rahmen eines wirkungsorientierten Produktverständnisses⁷⁵ outcome-Dimensionen berücksichtigt und ein auf rein ökonomische Rationalität verkürztes Effizienzkonzept überwindet, muss jede auf den Ist-Kosten

⁷¹ In diese Richtung DRiB (Fn. 12), 459 (Positionspapier Nr. 1); Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 213 ff., 280 ff., passim.

⁷² M. Schröder, Aufgaben der Bundesregierung, in: J. Isensee/ P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg 1987, § 50 Rn. 26; W. Leisner, Regierung als Macht kombinierten Ermessens, JZ 1968, 727 (729).

⁷³ Nds. Justizministerium, Kosten- und Leistungsrechnung in der niedersächsischen Justiz (Projekt JusKo-Lei), Hannover Oktober 1999, 18 f.; Freie und Hansestadt Hamburg - Justizbehörde -, Handbuch zum Controlling der Justiz. Modul 1: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz (Version 3.2.), Hamburg Oktober 1999, Nr. 2.5.2.

⁷⁴ Um der Gefahr des „gläsernen Richters“ vorzubeugen, ist bei der Produktbildung ein mittleres Abstraktionsniveau zu wahren, bei dem einerseits hinreichend differenzierte, aussagekräftige Daten zu erwarten sind, andererseits das für Durchschnittsbildungen erforderliche "Gesetz der großen Zahl" gewahrt ist. Die von der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ (Fn. 29) erstellten Produktrahmenpläne (Anlage 7 zum Bericht an die Justizministerinnen und -minister vom April 2000) gliedern nach den Gerichtsbarkeiten und den Verfahrensarten und wahren das mittlere Abstraktionsniveau überwiegend auch auf der „differenzierten Produktebene“.

⁷⁵ R. Voss, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit, DRiZ 1998, 379 (383 f.).

aufbauende Kosten-Leistungs-Rechnung in der Datenverwendung statt auf eine „best-practice“ zu einer „cheapest practice“ nach Maßgabe (offen oder implizit) justizextern bestimmter Standards tendieren.⁷⁶

Die Kompetenz zur „Standardsetzung“ bei der Rechtsprechung steht aber weder der ministerialen Justizverwaltung noch dem Haushaltsgesetzgeber zu: Nach Maßgabe der Vorgaben durch Gesetz und Recht, bei deren Gestaltung der demokratisch legitimierte Gesetzgeber implizit allerdings zentrale Qualitätsvorgaben machen darf und muss, ist dies allein Aufgabe der 3. Gewalt.⁷⁷ Mehr Kostentransparenz zwingt daher zur Qualitätsdebatte auch in der Justiz - aus verfassungsrechtlichen Gründen, nicht nur aus justizpolitischer Zweckmäßigkeit.

2.3. Unzulässiger Kostendruck durch Kostentransparenz?

Kostentransparenz ist kein Selbstzweck.⁷⁸ Sie bezweckt und bewirkt nicht zuletzt Verantwortlichkeitsdruck. Er kann als demokratieinduziertes Gegenstück richterlicher Unabhängigkeit gesehen werden, birgt indes auch die Gefahr - kompetenzwidriger - Steuerungs- und Kontrolleingriffe:

Soweit Kostenunterschiede nicht unstreitig auf invariable Faktoren oder feststellbare Qualitätsunterschiede (also durch Standardunterschreitungen beim kostengünstigeren Gericht) zurückzuführen sind, ist die mit Kosten-Leistungs-Rechnungen intendierte Kostentransparenz darauf angelegt, Bereiche zu identifizieren, in denen Möglichkeiten zu effektiverem und effizienterem Justizhandeln bestehen - je nach Aufbereitung und Informationsdichte auch für die einzelnen RichterInnen.

Prinzipiell ist hiergegen nichts zu erinnern:

- Haushaltsvorgaben oder -annahmen, die an Kostentransparenz anknüpfen, belassen Entscheidungskompetenz und -verantwortung bei den RichterInnen:
 - Formelle Weisungs- und Kontrollrechte, welche die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen, werden nicht geschaffen,
 - bundesgesetzlich eröffnete richterliche Handlungsspielräume, etwa im Prozessrecht, werden formell nicht eingeschränkt,
 - die Entscheidungskompetenz wird auch nicht auf eine kollektiv organisierte, verbindliche gerichtsinterne Standardsetzung verlagert.
- Kostentransparenz soll und darf durch Information⁷⁹ RichterInnen kraft eigener Einsicht zu - im Idealfall - qualitätsneutralen Verhaltensänderungen „anreizen“. Der Konnex von kompetentiell gesicherter richterlicher Verantwortung und demokratischer Verantwortlichkeit rechtfertigt nach Maßgabe der Ausgestaltung den hiermit verbundenen faktischen sozialen Druck.

⁷⁶ S. K. Koch, Kostentransparenz in der Justiz - geheime Kommandosache?, Betrifft Justiz 1999, 116.

⁷⁷ G. Mackenroth, Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, DRiZ 2000, 301 (308); ders./ R. Wilke, Richterliche Mitbestimmung in der Justiz. Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Richterräten und Gerichtsleitung, DRiZ 2001, 148 (160).

⁷⁸ Zu weitergehenden Zwecken s. B. Adamaschek, Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor, in: Blanke u.a. (Fn. 11), 347 ff.; R. Ambrosy/ M. Hinsenkamp, Kosten- und Leistungsrechnungen als Voraussetzung für ein effektives Controlling, in: M. Wallerath (Hrsg.), Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 2001, 123 ff.

⁷⁹ Zur dienstaufsichtsrechtlichen Erörterung von Erledigungszahlen bzw. deren Behandlung in dienstlichen Beurteilungen s. O. R. Kissel, Gerichtsverfassungsgesetz, 3. Aufl., München 2001, § 1 Rn. 96; zur Beeinflussung durch Information s.a. DRiZ 1981, 344 (Bekanntgabe von Erfahrungsberichten aus Gerichtsverfahren an andere Richter).

- Individuelles Kostenbewusstsein bei der autonomen Entscheidung ist als solche keine ökonomisierende Verdrängung des Rechts und normativ gerechtfertigt: Eine Sperrwirkung, zumindest nachrangig Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit - etwa bei der Ausübung prozessrechtlich eröffneter Handlungsspielräume - zu beachten, ist dem (Bundes)Prozessrecht nicht zu entnehmen.

2.4. Budgetierung

Dezentrale Finanzverantwortung durch Budgetierung gilt als Synonym für eine Ökonomisierung der Justiz.⁸⁰ Die ob der Budgethoheit des Parlaments gegenüber Aufgabensteuerung durch Budgetierung erhobenen generellen, auch aus dem Demokratieprinzip gespeisten Bedenken gegen dieses Instrument können inzwischen als überwunden gelten;⁸¹ im Verhältnis zur Justiz hatten die aus dem Gedanken parlamentarischer Kontrolle und Verantwortlichkeit gespeisten Einwände von vornherein geringeres Gewicht.

Bei einer Budgetierung justizieller Aufgabenerledigung sind zahlreiche, auch für die Rechtssprechungseffizienz relevante Probleme zu lösen.⁸² Stichworte sind:

- politisch überformte Parameter der Budgetbemessung,⁸³
- die Koppelung mit abzuliefernden „Effizienzreserven“,
- die Stabilität der Budgets, hierauf bezogener Vereinbarungen und zugesagter Reformrenditen im Zeitverlauf (auch gegenüber Haushaltssperren),
- die sachgerechte Bestimmung der Budgetebene (unter Verzicht auf eine Budgetierung einzelner Spruchkörper, Richter oder Staatsanwälte),⁸⁴
- Notwendigkeit und Ausgestaltung eines gerichts(zweig)übergreifenden kooperativen Belastungsausgleichs,
- die Verteilung der internen Verantwortung für Budgetverteilung und -einhaltung und der hierfür erforderlichen Steuerungs- und Entscheidungsbefugnisse sowie
- die nach Ursachen übergerichtliche differenzierende Reaktion auf drohende Budgetüberschreitungen (Finanzreserve).

⁸⁰ In der Sache handelt es sich weitgehend noch um weitreichend flexibilisierte Haushaltsführung bzw. die Zuweisung gedeckelter, input-orientierter Globalbudgets und nicht um am Produktoutput bemessene Mittelzuweisungen, mögen auch Erkenntnisse produktorientierter Kosten-Leistungs-Rechnungen in die Bemessung der Globalzuweisungen eingeflossen sein.

⁸¹ H. Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft. Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: W. Hoffmann-Riem/ E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, 59 ff.; T. Puhl, Budgetrecht des Parlaments und Haushaltsflexibilisierung, in: K. H. Denzer (Hrsg.), Gewaltentrennung bei kostenorientierter Justiz und Verwaltung, Bielefeld 1999, 21 ff.; für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung unter Ausblendung der Judikative s.a. H. Kube, Neue Steuerung im Haushaltsrecht - ein Kompetenzgefüge außer Balance?, in: M. Demel u.a. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten, Stuttgart u.a. 2001, 83 ff.; im Ergebnis auch V. Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000, 204 ff., 333 ff., 429 ff., 574 ff., der bei wirkungsvollem Controlling und outputorientiertem Kontraktmanagement die Chance zu einer der Input-Steuerung überlegenen, effektiven Rückbindung an das Parlament sieht.

⁸² S.a. Voss (Fn. 75), 388 f.

⁸³ Knapp (in Erwiderung auf Mäurer [Fn. 61]) zur Situation im Haushaltsnotlagenland Bremen P. Lüttringhaus, Aufbruch in den Abbruch?, DRiZ 2000, 162 f..

⁸⁴ So auch Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ (Fn. 29) (Nr. 4.2.1. Bericht an die Justizministerinnen und -minister vom April 2000), wobei die behördeninterne Abbildung der Kostenstrukturen einzelner Spruchkörper noch Diskussionsgegenstand ist (Nr. 4.2.2.1).

Sie betreffen hier nicht zu vertiefende, wenn auch für Wirksamkeit und Wirkungen wichtige sowie sinnvoll lösbare Gestaltungselemente. Mit Blick auf die „Ökonomisierungsgefahr“ herausgreifen will ich zwei Teilprobleme:

- Für die strikte, „gedeckelte“ Budgetierung rechtsprechungsnaher Ausgaben (z.B. Zeugen- und Sachverständigenentschädigungen, Prozesskostenhilfe, Dolmetscherkosten, Kosten für Unterbringungen, Betreuungsangelegenheiten und Insolvenzverfahren) ist bislang das Problem nicht befriedigend gelöst, dass die prozessrechtskonforme justizielle Streitschlichtung unmittelbar von Budgetgrenzen abhängig wird bzw. werden kann.⁸⁵ Die „Ökonomisierung“ ginge hier über die bloße Schaffung von Kostentransparenz und Anreizen zu wirtschaftlichem richterlichem Handeln hinaus und begrenzte fiskalisch den prozessrechtlichen Handlungs- bzw. Optionsrahmen. Auch wegen der hiermit verbundenen Verwischung demokratischer Verantwortlichkeit hat sie - vorbehaltlich sachgerechter Lösungen - ebenso zu unterbleiben wie eine, teils bereits wohl verwirklichte⁸⁶ Einnahmebudgetierung bei Geldstrafen und -bußen sowie Gebühreneinnahmen⁸⁷; hier können differenzierte Informationen über die Kostenstrukturen allerdings Anlass zu rechtspolitischen Aktivitäten sein.⁸⁸
- Budgetbezogene Leistungsvereinbarungen, die quantitative und qualitative Leistungsziele, Finanzziele und die einzusetzenden Mittel verbindlich⁸⁹ festlegen, sind wegen der Aussensteuerung justiziellen Aufgabenfalls, der relativ geringen Flexibilität bei den wesentlichen Kostenblöcken und deswegen auszuschließen, weil weder die Gerichtsleitung noch die Richterschaft eines Gerichts als Gesamtheit direkte und wirksame Mittel haben, um die zur Durchsetzung einer geschlossenen Leistungsvereinbarung erforderlichen Umsetzungsakte der einzelnen Leistungserbringer wirksam zu "steuern".⁹⁰ Externe oder kontraktuelle Erfolgsvorgaben sind rechtsprechungsfremd.⁹¹ Elemente von Kontraktmanagement sind allenfalls denkbar als rechtlich unverbindliche Dokumentation einer gemeinsamen „Geschäftsgrundlage“ über die Budgetbemessung,⁹² als politischer Ausdruck einseitiger „Leistungserwartungen“ und als Anhaltspunkt für sachgerechte Entscheidungen bei Budgetüberschreitung oder der Verwendung von Reformdividenden.⁹³

⁸⁵ S.a. Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 159.

⁸⁶ Mäurer (Fn. 61), 66.

⁸⁷ A.A. Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 238 f.; zurückhaltend Röhl (Fn. 10), 226; für eine Ausnahme aus den zu bildenden Budgets mehrheitlich auch die Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ (Fn. 29) (Nr. 4.2.1. Bericht an die Justizministerinnen und -minister vom April 2000).

⁸⁸ Etwa als Grundlage für Gebühren- und Entgeltkalkulationen unter Änderung der auf eine „Mischkalkulation“ bauenden, streitwertabhängigen Gebührenstaffelung, die ohnehin aufgrund der auf die streitige Gerichtsbarkeit nicht übertragbaren Rechtsprechung des EuGH anstehen mag (dazu H. Hirte, Streitwert ade! Ein Vorschlag im Rahmen der Justizreform, ZRP 1999, 182 [183]). Es ist daher konsequent, wenn Erlöse aus Gebühren und tariflichen Entgelten sowie der Erstattung von Auslagen in einen Ländervergleich der Kosten und Erlöse einbezogen werden (sollen); s. Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ (Fn. 29), Anlage 9 zum Bericht an die Justizministerinnen und -minister vom April 2000.

⁸⁹ Zur rechtlichen Unverbindlichkeit solcher „Kontrakte“ in der allgemeinen Verwaltung s. H. Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, DÖV 1998, 63 ff.; s.a. M. Wallerath, Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, 57 ff.; U. Penski, Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung. Vereinbarkeit oder Widerspruch, DÖV 1999, 85 (86 f., 90 ff.).

⁹⁰ Weitergehend wohl Röhl (Fn. 10), 225, der Leistungsvereinbarungen „pauschal auf der Ebene ganzer Gerichte“ für realisierbar zu halten scheint; s. aber ders. (Fn. 29), 443, der dort die fehlende Verhandlungsmacht der Justiz gegen Kontraktmanagement ins Feld führt.

⁹¹ Pitschas (Fn. 40), 101.

⁹² So auch Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 242: „wechselseitige Festlegungen der ‚Geschäftsgrundlage‘ der Mittelzuweisung einerseits und der Aufgabenerfüllung andererseits“.

⁹³ Noch enger J. Daniels, Justizreform und richterliche Unabhängigkeit. Zehn Thesen aus der Sicht eines „Verbrauchers“ am Hanseatischen Oberlandesgericht, in: Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Reform]), Reform der Justizverwaltung, Baden-Baden 1998, 237 (239): „Absprachen zwischen Justizverwaltung und Ge-

III. Justizmodernisierung, richterliche Unabhängigkeit und Qualität

Nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz liegt die Hauptverantwortung für eine effiziente - verstanden als auch „qualitativ“ hochwertige - Aufgabenerledigung im Rahmen der von in der Regel unterschiedlichen Gesetzgebern demokratisch zu verantwortenden gesetzlichen Vorgaben insb. des Prozessrechts einerseits, der Haushaltsausstattung andererseits bei den unabhängigen Gerichten und trifft dort auf die konstitutionell gesicherte richterliche Unabhängigkeit als unverzichtbarem Strukturelement einer unabhängigen und neutralen Justiz und damit einer rechtsstaatlichen, gewaltenteilenden Demokratie.⁹⁴

Soll Justizmodernisierung nicht auf eine primär quantitative, ökonomische Fremdsteuerung hinauslaufen, müssen die Justiz und ihre Angehörigen die ihrer Unabhängigkeit korrespondierende Verantwortung aktiv annehmen und Qualitätsaspekte in den Vordergrund rücken.

Zu unterscheiden sind zwei Dimensionen einer solchen Binnenmodernisierung:

- Es bedarf - erstens - einer Neubestimmung des Verständnisses richterlicher Unabhängigkeit,⁹⁵ des richterlichen Selbstverständnisses und der Bezugsgrößen richterlicher Verantwortung - Binnenmodernisierung (inkl. Qualitäts“management“ und Controlling) kann bislang unter Berufung auf richterliche Unabhängigkeit sakrosankt gestellte Bereiche nicht aussparen.⁹⁶
- Dies ist aber - zweitens - einzupassen in eine erweiterte gerichtliche Selbstverwaltung und -organisation, die im Detail noch zu entwickeln ist: Effektives Justizmanagement ohne Stärkung gerichtlicher Selbstverwaltung als regulierter Selbstregulierung⁹⁷ ist nicht denkbar, soll nicht eine gewaltenteilungswidrige Verschiebung der Machtbalance zugunsten der 2. Gewalt eintreten.

1. Richterliche Unabhängigkeit und Verantwortung für die Systemleistungen

Richterliche Unabhängigkeit ist als "funktionales Privileg"⁹⁸ bezogen auf die mit dem Richteramt verbundene Ausübung durch Recht legitimierter und gebundener staatlicher Gewalt. Sie dient der Verwirklichung des allgemeinen Justizgewährleistungsanspruches unter Gewährung effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte.⁹⁹ Richterliche Unabhängigkeit wirkt im Rahmen organisierter Staatlichkeit: der Gerichtsbarkeit als Organisation und der ihr abverlangten Systemleistungen;¹⁰⁰ sie ist auf gesetzliche Ausgestaltung angewiesen.¹⁰¹ Das unaufhebbare Spannungsfeld von professioneller Autonomie und Organisation schließt trotz

94 richtspräsidenten über die von den Richtern zu erbringenden „Produkte“ und die Feststellung der Leistungsergebnisse können über ein allgemeines Berichtswesen nicht hinausgehen.“

95 Noch immer grundlegend K. Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960, 56 ff.

96 Voss (Fn. 75), 382.

97 Röhl (Fn. 34), 246.

98 Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 304.

99 Hoffmann-Riem (Fn. 69) 19; Wassermann, in: AK-GG, 3. Aufl., Art. 97 Rdn. 16 f.; Schulze-Fielitz (Fn. 9), Art. 97 Rdn. 17; Voss (Fn. 75), 380 f.; K. A. Bettermann, Vom Sinn und den Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit, in: Die Unabhängigkeit des Richters. 2. Cappenberges Gespräch, Köln/ Berlin 1969, 45 (45 f.).

100 BVerwGE 78, 216 (220): „Die Unabhängigkeit dient vielmehr allein dem Interesse an einer funktionsfähigen, intakten, rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Rechtsprechung“.

101 Zum Spannungsverhältnis zwischen richterlicher Unabhängigkeit und organisatorischer Eingebundenheit s. G. F. Schuppert, Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in: Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Reform]), 215 (224 ff.).

Schulze-Fielitz (Fn. 9), Art. 97 Rdn. 17.

der mittelbaren, subjektiv-öffentlichrechtlichen Dimension eine ausschließlich individualistische Interpretation und Bezugsgröße richterlicher Unabhängigkeit aus:¹⁰² Die Systemleistungen der unabhängigen Gerichtsbarkeit müssen mit dem persönlich und sachlich unabhängigen richterlichen Personal auf qualitativ möglichst hohem Niveau in quantitativ angemessener Zahl und Zeit erreicht werden können.¹⁰³

Dieser funktionale Bezug richterlicher Unabhängigkeit

- ergänzt die weiterhin gültigen klassischen Begründungen, die im Kern an der Neutralität und Unparteilichkeit ansetzen,
- relativiert aber bei fortbestehender individueller Entscheidungsmacht und -verantwortung ihre Schutzrichtung gegenüber strukturellen Vorgaben¹⁰⁴ und einem innerprofessionellen „kollektiven“ Diskurs über die verantwortliche Wahrnehmung individueller Entscheidungskompetenz.

Richterlicher Unabhängigkeit korrespondiert richterliche Verantwortung.¹⁰⁵ Ihr Bezugspunkt ist zu erweitern.

- Die Mitwirkung an der Optimierung gerichtsinthener Verfahrensabläufe und an der -schwierigen - justizinternen Qualitätsdiskussion¹⁰⁶ ist originärer Teil richterlicher Verantwortung für die Systemleistungen - und damit kompatibel mit richterlicher Unabhängigkeit.
- Wegen der Organisationsabhängigkeit und -eingebundenheit der eigenen Tätigkeit beschränken sich die richterlichen Dienstpflichten nicht auf die je zur Entscheidung anstehenden Einzelfälle. Sie umfassen für alle Richterinnen und Richter (und nicht nur für das in die Gerichtsverwaltung eingebundene richterliche Personal) die Sorge für und die Mitwirkung an einer optimalen Gestaltung aller relevanten Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochstehende, kostenbewusste, effektive, bürgernahe und dem gesellschaftlichen Wohl verpflichtete Erledigung der Aufgaben der Rechtsprechung.¹⁰⁷

Einer Übertragung von Verantwortung auf die RichterInnen für die Optimierung der (inneren und äußeren) Geschäftsabläufe, ihre Einbindung in Maßnahmen zur Verbesserung oder die punktuelle Übertragung von Verwaltungsaufgaben einschließlich von Personalführungsver-

¹⁰² Zur berufsideologisch verzerrten Problemprezipation i.S. einer übertriebenen Sensibilität bei der Ausformung durch die Rechtsprechung s. Schulze-Fielitz (Fn. 9), Art. 97 Rn. 33.

¹⁰³ S. bereits G. Pfeiffer, Zum Spannungsverhältnis richterlicher Unabhängigkeit - Dienstaufsicht - Justizgewährungspflicht, in: FS K. Bengl, München 1984. 85 (88 ff.), der indes im Konfliktfall der richterlichen Unabhängigkeit das Primat zuerkennt; K. Redeker, Justizgewährungspflicht des Staates versus richterliche Unabhängigkeit?, NJW 2000, 2796 ff..

¹⁰⁴ Enger wohl R. Pitschas (Fn. 40), 101.

¹⁰⁵ Zu den engen Grenzen zivil-, straf-, disziplinar- und verfassungsrechtlicher „Verantwortlichkeit“ s. nur Kissel (Fn. 79), § 1 Rdn. 193 ff.. Insb. das „Spruchrichterprivileg“ des § 839 Abs. 2 BGB und die hohen Anforderungen an die Erfüllung des Rechtsbeugungstatbestandes (§ 336 StGB) lassen diese Regeln als Mechanismen der laufenden Qualitätskontrolle weitestgehend leer laufen (Vosskuhle [Fn. 4], 281 ff., 297). Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit durch die Richteranklage (Art. 98 Abs. 2 GG; vergleichbare Bestimmungen enthalten eine Reihe von Landesverfassungen) hat - soweit erkennbar - bislang keine praktische Bedeutung erlangt (s. Reinhardt (Fn. 4), 109; Günter C. Burmeister, Die Richteranklage im Bundesstaat - Verschuldenserfordernis, Verfahrensvorgaben und landesrechtliche Gestaltungsspielräume, DRiZ 1998, 518 [519, 527]), und zwar auch im „Fall Orlet“ (s. nur R. Wassermann, Richteranklage im Fall Orlet, NJW 1995, 303 f.; Lamprecht (Fn. 24), 34 ff., 38 f.; M. Reissenberger, Wagenburg oder Richteranklage, DRiZ 1995, 74; ders., „Mannheimer Richter anklagen“, Betrifft Justiz 1994, 385 ff.; Mishra [Fn. 6], 61 ff., 77 f.).

¹⁰⁶ Dazu AsJ HH u.a. (Fn. 1); Mackenroth (Fn. 77), 301 ff.

¹⁰⁷ S. a. Pitschas (Fn. 29), These 12 f.. Eine äußerste Grenze bildet dabei, dass hierdurch richterliche Arbeitskraft nicht in einem Maße gebunden werden darf, dass die Aufgabe streitschlichtender, spruchrichterlicher Tätigkeit i.e.S. nicht mehr „ordnungsgemäß“ erfüllt werden kann.

antwortung im Verhältnis zum nichtrichterlichen Personal auch im laufenden Gerichtsalltag¹⁰⁸ kann die richterliche Unabhängigkeit als solche nicht entgegengehalten werden.¹⁰⁹ Beispiele für die Konsequenzen - auch für die Richterrolle und das richterliche Selbstverständnis - sind:

- Bei unbestrittener individueller Unabhängigkeit in der Sachentscheidung und den unmittelbar ihr vorgelagerten Verfahrensentscheidungen wird die aus der richterlichen Unabhängigkeit 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 und nach aussen (z.B. Erreichbarkeit) als originären Bestandteil (nicht: von außen als "Fremdkörper" aufgedrängten Faktor) der richterlichen Arbeitsgestaltung zu begreifen. Dies gilt auch für die klassische Streitfrage richterlicher Arbeitszeitgestaltung und Erreichbarkeit.¹¹⁰ Unter dem Aspekt der „kundenorientierten“ Prozessqualität ist sie entgegen der herrschenden Meinung¹¹¹ nicht der individuell zu definierenden richterlichen Unabhängigkeit zuzuordnen, sondern als Zweckmäßigkeitsfrage zu begreifen und mittels moderner Telekommunikationsmittel sinnvoll auch ohne kontraproduktive Präsenzpfllichten zu lösen.¹¹²
- RichterInnen ist auch sonst abzuverlangen, sich mit Fragen der Gestaltung der Rahmenbedingungen spruchrichterlicher Tätigkeit und den Voraussetzungen eines qualitativ und quantitativ effektiven und effizienten "Outputs" auseinanderzusetzen¹¹³ und hierbei auch die eigene, kompetenzuell abgesicherte Prozessgestaltung einer Reflexion auszusetzen.¹¹⁴ Die aus Wirksamkeitsgründen auf das Freiwilligkeitsprinzip zu gründende Teil-

¹⁰⁸ Beispiel sind die Verlagerung bestimmter Umsetzungstätigkeiten, etwa bei der Terminfestsetzung und -ladung, im Rahmen integrierter Geschäftsstellenverwaltungsprogramme oder durch EDV-gestützte Kasenaufgaben bei der Entschädigung von Zeugen, Sachverständigen und ehrenamtlichen RichterInnen (P 53-System in Niedersachsen).

¹⁰⁹ Es ist eine genuin justizpolitische, nicht durch individuelle richterliche Unabhängigkeit determinierte Entscheidung, inwieweit der hiermit verbundene Aufwand verhältnismäßig und ökonomisch sinnvoll ist.

¹¹⁰ Dazu nur R. Ponschab, Dienststunden für Richter - bei fehlender Erreichbarkeit heute nötiger denn je!, MDR 1993, 945, einerseits, und L. Jaeger, Dienststunden für Richter - nicht nötig und nicht möglich, MDR 1993, 944, andererseits.

¹¹¹ BGHZ 113, 36 (40): "Es entspricht der herrschenden Auffassung, der sich der Senat anschließt, daß der Richter zur Einhaltung allgemein festgesetzter Dienststunden nicht verpflichtet ist. Zwar hat er ebenso wie der Beamte seine ganze Kraft dem Amt zu widmen. Aus seiner Unabhängigkeit - Art. 97 GG - folgt jedoch, daß er, soweit nicht bestimmte Tätigkeiten seine Präsenz erfordern (Sitzungen, Beratungen, Abwicklung des Dezernats, Sofort- und Eilsachen), seine Arbeit nicht innerhalb fester Dienstzeiten und nicht an Gerichtsstelle zu erledigen braucht Es handelt sich hierbei um einen Ausfluß nicht der persönlichen, sondern der sachlichen Unabhängigkeit. Deren Erstreckung in diesen Bereich der Arbeitszeitgestaltung hinein wird wesentlich von dem Gedanken getragen, daß der Richter in seiner eigentlichen Arbeit, der Rechtsfindung, von äußeren Zwängen, seien sie auch nur atmosphärischer Art, soweit als eben möglich frei sein soll. Er soll die Möglichkeit haben, sich, wann immer seine Anwesenheit im Gericht nicht unerlässlich ist, mit seiner Arbeit zurückziehen zu können, um sich ihr in anderer Umgebung und mit freierer Zeiteinteilung umso ungestörter und intensiver widmen zu können."; s.a. BVerwG DRiZ 1981, 470; NJW 1983, 62. Zur Übertragung auf Mitglieder des Bundesrechnungshofes BGH NJW 1991, 1103.

¹¹² Wie hier Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 299; Mackenroth (Fn. 77), 307; für die Einführung von Präsenzpfllichten Mäurer (Fn. 61), 69.

¹¹³ S. bereits Makowka (Fn. 58), 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. Die 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".

¹¹⁴ S.a. Röhl (Fn. 34), 248: „Auftrag zur aktiven Ausschöpfung der immerhin vorhandenen Freiräume in Gerichtsverfassung und Prozeßordnungen“.

nahme am gerichtswirtschaftlichen Qualitätsdiskurs¹¹⁵ ist der Sache nach Dienstpflicht auch dann, wenn bei prozessrechtlich gegebener Entscheidungsbefugnis die Ergebnisse nicht übernommen werden müssen.¹¹⁶

- Die Mitwirkung von RichterInnen an der Erhebung von Daten für eine Kosten-Leistungs-Rechnung, deren ausgewiesene Verwendung ihrerseits die richterliche Unabhängigkeit unberührt lässt, ist ebensowenig eine mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbare Zumutung wie das Verlangen, bei verfahrensleitenden „Ermessensentscheidungen“ auf der Grundlage gesicherter und systematischer Informationen die möglichen Kostenfolgen als einen zulässigen, wenn auch gegenüber der Optimierung der Sachentscheidung nachrangigen ermessenserheblichen Gesichtspunkt zu begreifen.

2. Institutioneller Rahmen für Verantwortung und soziale Kontrolle

Die hier postulierte „Managementverantwortung“ der einzelnen RichterInnen braucht einen gerichtswirtschaftlichen Ort,¹¹⁷ um nicht einseitiger und damit potentiell weitgehend folgenloser Appell zu bleiben. Dies gilt um so mehr, als mit dem unter Qualitätsaspekten problematischen,¹¹⁸ von fragwürdigen Effizienzerwägungen getragenen Trend zum immer stärkeren obligatorischen Einzelrichtereinsatz auch an Kollegialgerichten¹¹⁹ ein gerichtswirtschaftlich vorgegebenes „Forum“ mehr und mehr entleert wird.¹²⁰

Verantwortung und Verantwortlichkeit sind im Bereich weisungsfreier Entscheidungskompetenz nur diskursiv und durch Information zu realisieren. Hierfür sind gerichtswirtschaftliche Verfahren und Foren zur Diskussion und Bestimmung der inhaltlichen Qualität der Leistungen der Justiz – bei der Verfahrensgestaltung wie im Ergebnis – und ihrer Sicherung zu schaffen. Die Qualitätsdiskussion innerhalb der Richterschaft ist unerlässlich als Korrektiv und zur Schärfung richterlichen Bewußtseins im Hinblick auf den Spardruck und der diesem immanenten Tendenz zu einer (eher) quantitativen Betrachtung und Bewertung richterlichen Handelns.¹²¹

Keine Lösung bietet die einseitige Erweiterung hierarchischer dienstaufsichtlicher Interventionsbefugnisse, bei der allerdings angesichts der weitgehenden Entleerung durch die Recht-

¹¹⁵ Z.B. „Qualitäts-“, bzw. „Mitarbeiterzirkel“; s. Mackenroth (Fn. 77), 310 f.; zu diesem Instrument s. Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg, Qualitätsmanagement und lernende Organisation in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, Stuttgart Juni 1999, 103 ff., 267.

¹¹⁶ Zur umstrittenen Pflicht zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen s. Kissel (Fn. 79), § 1 Rn. 83, der keinen Verstoß gegen die Unabhängigkeitsgarantie sieht, eine solche Pflicht durch Rechtsnormen einzuführen; nach hier vertretener Ansicht besteht eine Dienstpflicht zur Fortbildung auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung.

¹¹⁷ Hoffmann-Riem (Fn. 69), 19: „Verantwortung muss ergänzend in den Strukturen abgesichert werden, in denen gehandelt wird“.

¹¹⁸ S. aber H. Rottleuthner (Einzelrichter und Kammer. Eine rechtstatsächliche Untersuchung zum Einsatz des Einzelrichters [§ 348 ZPO], Zeitschrift für Rechtssoziologie 1991, 232 [237 ff.]), der gemessen an den Kriterien Erledigungszahl, Verfahrensdauer, Vergleichsquote, Berufungsquote und Berufungserfolg keine gravierenden Qualitätsunterschiede zwischen Entscheidungen des Einzelrichters und der Kammer oder zwischen Kammern mit unterschiedlich hoher Einzelrichter-Quote ausmachen konnte; kritisch dazu D. Mattik, Verstärkter Einsatz des Einzelrichters?, DRiZ 1989, 348 f.. In der Diskussion um die ZPO-Novelle ist das Verhältnis von Qualitätssicherung durch Kammereinbindung und Effizienzsteigerung durch Einzelrichtereinsatz ambivalent beurteilt worden; s. etwa die Stellungnahme des MJ NW v. 4.5.2000, 27 ff. (zu § 348 E-ZPO); Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme zum Gesetz zur Reform des Zivilprozesses, März 2000, 55 ff.; Deutscher Anwaltsverein, Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Zivilprozesses, März 2000, 35 ff..

¹¹⁹ Zur besonderen „Qualitätsverantwortung“ der Vorsitzenden M. Hederich, Zur Beteiligung der Vorsitzenden an der Dezernatsarbeit, DÖD 1998, 49 (58).

¹²⁰ Zur Kontrollfunktion des Kollegialprinzips s. Voßkuhle (Fn. 4), 293 ff.

¹²¹ Mehmel (Fn. 39), 328.

sprechung¹²² und Lehre anderweitig Korrekturen angezeigt sind. Die hier postulierte und allein dienstaufsichtlich durchsetzbare Pflicht zur Mitwirkung an der Optimierung gerichtsin-
ner Verfahrensabläufe und an der - schwierigen - justizinternen Qualitätsdiskussion¹²³ wahrt
den durch die sachliche Unabhängigkeit garantierten Bereich eigenverantwortlicher, wei-
sungsfreier Entscheidungsbefugnis nur dann, wenn sie als ergebnisoffener Reflexions- und
Informationsprozess organisiert ist. Sie zielen ja gerade auch auf den dienstrechtlichen
Maßnahmen schlechthin entzogenen¹²⁴ Bereich richterlicher Tätigkeit; hier kann es nur um
nondirektive Beeinflussung, die Initiierung von Reflexions- und Lernprozessen durch Infor-
mation, Diskurs und „kollegiale Kontrolle“ gehen. Die systematische gerichtsinterne Themat-
sierung von Ergebnis-, Prozeß- und Strukturqualität und ihrer Interdependenzen lässt die
ohnehin im Einzelfall wenig einsichtige Abgrenzung von interventionsfreiem Kernbereich und
dem der Dienstaufsicht zugänglichen Bereich der äußeren Ordnung zunehmend prekärer
werden, weil die strukturellen Rahmenbedingungen spruchrichterlicher Entscheidungstätig-
keit (und ihre gezielte Gestaltung) in den Vordergrund rücken.¹²⁵

Gerichtsintern organisierte, kollegiale „Selbststeuerung“¹²⁶ bedeutet unbestreitbar und ge-
wollt eine Intensivierung kollektiver „sozialer Kontrolle“ unter Relativierung der Schutzwirkung
individueller richterlicher Unabhängigkeit gegenüber KollegInnen.¹²⁷ Bei fortbestehender Un-
abhängigkeit in der Entscheidungskompetenz ist dies der einzige Weg, das strukturmotwen-
dige „Defizit“ demokratischer Kontrolle und Verantwortung¹²⁸ der Richter zu mildern. Ange-
sichts der vielfältigen organisatorischen und kommunikativen Verflechtungen sowie der be-
reits heute greifenden Mechanismen von „Beeinflussung“¹²⁹ - etwa durch Spruchkörperein-
bindung, das Beurteilungswesen mit seinem Bewertungs-, Korrektur- und Einsatzzwecken¹³⁰
oder das Beförderungssystem mit dem vorgelagerten Regelerfordernis der Erprobungs-
abordnung auch von Lebenszeitrichtern¹³¹ - wäre es dabei naiv, sich solche Prozesse als

122

S. dazu H. Grimm, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht in der Rechtsprechung des Bundes-
gerichtshofes, Köln u.a. 1972; R. Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, Bielefeld 1984; N. Ach-
terberg, Die richterliche Unabhängigkeit im Spiegel der Dienstgerichtsbarkeit, NJW 1985, 3041 ff.; H.-J.
Papier, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, NJW 1990, 8 ff.; krit. etwa H. Sandler, Fragwür-
digkeiten der richterlichen Unabhängigkeit, NJW 2001, 1256 ff.; E. Schneider, Plaudereien zur richterli-
chen Unabhängigkeit, AnwBl. 1990, 113 ff.; K. Redeker, Justizgewährungspflicht des Staates versus
richterliche Unabhängigkeit?, NJW 2000, 2796 ff.; Reinhardt (Fn. 4), 117.

123

Dazu AsJ HH u.a. (Hrsg.) (Fn. 1); Mackenroth (Fn. 77), 301 ff.

124

S. - m.w.N. - Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 5. Aufl., München 1995, § 26 Rdn. 24.

125

Kritisch hierzu bereits R. Schmidt-Räntsch (Fn. 122), 61 ff., 111 ff.; Lansnicker (Fn. 14), 127 ff.

126

„Regulierte Selbstregulierung“ i.S.v. Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 304 ff.

127

Eine Begrenzung der Schutzrichtung und -wirkung der richterlichen Unabhängigkeit allein gegen Ein-
wirkungen von Trägern nichtrichterlicher Gewalt (s. - m.w.N. - Reinhardt (Fn. 4), 112 ff.; G. Barbey, Der
Status des Richters, in: P. Kirchhoff/ J. Isensee (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 2. Aufl.,
Heidelberg 1996, § 74 Rdn. 31; mit Recht a.A. bzw. differenzierend Schulze-Fielitz [Fn. 9], Art. 97 Rdn.
39, 41; Eichenberger (Fn. 94), 48 f.; s.a. BVerfG [Kammer], NJW 1996, 2149 [vorl. Dienstenthebung ei-
nes Kammervorsitzenden wg. Abänderung von Einzelrichterentscheidungen] löste das hier aufgeworfe-
ne Problem nicht, weil die Grenzlinie nicht subjektsbezogen an der Person des Intervenierenden festge-
macht werden kann.

128

Röhl (Fn. 10), 228.

129

Überwiegend feuilletonistisch zu den vielfältigen Aspekten Lamprecht (Fn. 24); s.a. K. Rudolph, Die
Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1984, 135 ff.; H. Sandler, Zur Unabhängigkeit des Verwaltungsrich-
ters, NJW 1983, 1449 (1450 f.); K. Krützmann, Zur richterlichen Unabhängigkeit im verfaßten Gemein-
wesen des Grundgesetzes, DRiZ 1985, 201 (204 ff.).

130

Dazu H. Schnellenbach, Kriterien der Bewertung richterlicher Leistung, RiA 1999, 161 ff.; W. Schaffer,
Die dienstliche Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten, DRiZ 1992, 292; instruktiv die statistische
Auswertung durch U. Vultejus, Richter nach Noten - Noten für Richter, DRiZ 1993, 177 ff.

131

HessVGH DÖD 1997, 67 ff.; kritisch dazu S. Patella, Die Erprobung bei einem Gericht der 2. Instanz -
unabhängbare Voraussetzung für eine Beförderung zum Kammervorsitzenden?, DÖD 1997, 49 ff.

„herrschaftsfreien Diskurs“ zu denken.¹³² Normativ ist hierauf aber nicht direkt übertragbar der für die hierarchische Dienstaufsicht postulierte, überzogene Schutz vor jeglichem "sozialem Druck"; er ist mit dem „Leitbild“ einer auch innerlich unabhängigen¹³³ und in diesem Sinne selbstbewußten Richterpersönlichkeit unvereinbar¹³⁴ und auch nicht mit der Heterogenität der Persönlichkeitsstrukturen von RichterInnen zu rechtfertigen. Gerade weil die "Genietheorie" nicht greift, auch RichterInnen nur Menschen mit Schwächen und Stärken sind,¹³⁵ ist überindividuelle, kollegiale professionelle "Kontrolle" im Interesse der Systemleistungen mehr als derzeit angezeigt. Jenseits ausschließlich eigeninitiiert und -gestalteter Prozesse auf auch faktisch freiwilliger Basis ist anzuerkennenden Schutzbedürfnissen dadurch Rechnung zu tragen, dass Initiierung, Organisation und Ausgestaltung solcher "Lern"prozesse kollegialen Selbstverwaltungsorganen neuer Art übertragen und bis dahin der Richterratsmitwirkung unterworfen werden.

3. Notwendigkeit einer Klärung des Qualitätsbegriffs

Zentrales Element richterlicher „Managementverantwortung“ ist die Definition und Sicherung der „Qualität“ richterlicher Streitbeilegung. Bei dezentralisierter Ressourcenverantwortung, die auf Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (sog. AKV-Prinzip) setzt, ist sie wegen des unbestreitbaren, wenn auch nicht linearen Zusammenhanges zwischen der „Qualität“ richterlicher Streitschlichtung und den entstehenden Kosten im Rahmen des vorgegebenen Gerichtsverfassungs- und Prozessrechts nur als professionelle kollektive Selbstverständigung auf Qualitätsstandards und Maßnahmen der Qualitätssicherung denkbar. Kruder Kosten- und Erledigungsdruck¹³⁶ bzw. implizite, politisch nicht ausgewiesene externe Qualitätsstandardsetzung durch Budgetvorgaben sind die Alternativen.

Gerichtsinernes Qualitätsmanagement¹³⁷ als Summe systematisch betriebener Maßnahmen zur Bestimmung, Erfassung, Sicherung und kontinuierlicher Verbesserung ("Optimierung") der Qualität gerichtlicher - auch richterlicher - Tätigkeit ist nicht schon deswegen "indiskutier-

¹³² Zu unterschiedlichen Richterrollen, Verständnissen und gesetzlichen Ausgestaltungen von „richterlicher Unabhängigkeit“ im deutsch-deutschen Vergleich s. A. Baer, Ergebnisse einer Fallstudie zur richterlichen Unabhängigkeit, ZfRSoz 17 (1996), 105 ff.; dies., Die Unabhängigkeit der Richter in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR, Berlin 1999. Essayistisch, aber doch instruktiv s.a. Lamprecht (Fn. 24).

¹³³ Zur „inneren Unabhängigkeit“ als gestellter Aufgabe s. nur Kissel (Fn. 79), § 1 Rdn. 57 ff.; K. Zweigert, Zur inneren Unabhängigkeit des Richters, in: FS von Hippel, Tübingen 1967, 711 ff., G. Pfeiffer, Die innere Unabhängigkeit des Richters, in: FS Zeidler, Berlin/ New York 1987, 67 ff.; Eichenberger (Fn. 94), 50 ff.; sie dient auch als „Oberbegriff“ (so Reinhardt [Fn. 4], 119) für die Behandlung der hier nicht zu erörternden vielfältigen Fragen und Probleme der gesellschaftlichen Einbindung von RichterInnen, ihrer Unabhängigkeit auch gegenüber der Gesellschaft und der aktiven Teilhabe von RichterInnen am gesellschaftlichen Leben.

¹³⁴ S.a. Hoffmann-Riem (Fn. 69) 27: "Leitbild und Maßstab ist der dank der Unabhängigkeit - also auch der lebenslangen Sicherung - selbstbewusste Richter, der an seiner Persönlichkeit arbeitet und Schwächen zu überwinden sucht. Der Maßstab orientiert sich nicht an einem Ausnahmefall, etwa dem sozial Gestörten, leicht einzuschüchternden oder an dem Richter, der das Erlernen effizienten Arbeitens verweigert."

¹³⁵ Hoffmann-Riem (Fn. 69), 20.

¹³⁶ S. K. Rudolph, Prozeßflut und Erledigungsdruck, DRiZ 1992, 6 ff, der exemplarisch eindrucksvoll das Spannungsverhältnis von Quantität und Qualität im Rahmen von Dienstaufsicht und Beurteilungswesen belegt (ebd., 10 ff.).

¹³⁷ Zur Annäherung s. AsJ HH (Fn.1); s.a. K.-H. Zimmermann, Richterliches Selbstverständnis und Qualitätsmanagement in der Gerichtsverwaltung, Betrifft Justiz 2000, 252 ff.; Pitschas (Fn. 29), Thesen 7, 13; zur allgemeinen Verwaltung s. Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg (Fn. 115); Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt), Qualitätsmanagement, Bericht 6/1995; Bundesverwaltungsamt - Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik -, Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Qualitäts- und prozeßorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung, Köln 1998 (BBR Inf 1496); von Bandemer, Qualitätsmanagement, in: Blanke u.a. (Fn. 11), 414 ff.

bar", weil der Kernbereich richterlicher Tätigkeit nicht messbar, nicht in Kennzahlen abbildbar und nicht standardisierbar sei.¹³⁸

- „Qualität“ gerichtlicher Streitschlichtung ist ein multidimensionaler, komplexer Begriff,¹³⁹ der sich in der Tat nicht hinreichend über quantitative Kennzahlen abbilden oder gar zu einer einzigen „Qualitätskennzahl“ verdichten lässt.¹⁴⁰
- Die erheblichen Schwierigkeiten, einzelne Qualitätsmerkmale zu definieren und untereinander zu gewichten, rechtfertigen nicht den Verzicht auf eine Qualitätsdiskussion: Es gibt - auch quantifizierbare - Annäherungen an einzelne Dimensionen von Qualität richterlicher Tätigkeit und Indikatoren, die Bereiche notwendiger gerichtlicher Diskussionen identifizieren helfen.¹⁴¹

Die Frage nach der Qualität justizieller Aufgabenerledigung muss auch hier offen, ihre Beantwortung einem breiten Diskussionsprozess vorbehalten bleiben. Zur Ausgestaltung eines Qualitätsmanagements nur einige Bemerkungen:

- Gerichtliches „Qualitätsmanagement“ bedarf spezifischer Kenntnisse, Fertigkeiten und Methoden, die neben gezielter Richterfortbildung und Personalentwicklung für eine „Professionalisierung“ einer Gerichtsverwaltung auch in diesem Bereich sprechen. Trotz der notwendigen Informationsbündelungs-, Anstoß-, Moderations- und Organisationsfunktion der Gerichtsleitung kann es wegen der zentralen Stellung des richterlichen Personals und seiner exklusiven Verantwortung für die inhaltliche Qualität aber nicht als hierarchisch gedachtes Fremdmanagement organisiert werden. Mit der Weisungsfreiheit der RichterInnen und ihrer hier vertretenen umfassenden „Managementverantwortung“ ist insbesondere ein gesondertes Gerichtsmanagement mit echter Doppelspitze¹⁴² unvereinbar.¹⁴³
- Die Organisationsabhängigkeit spruchrichterlicher Tätigkeit und die vielfältigen Verknüpfungen in der Arbeitsorganisation mit dem sog. nichtrichterlichen Dienst¹⁴⁴ gebieten dessen systematische Einbeziehung in die Qualitätsdiskussion und die qualitätsbewusste Gestaltung der Schnittstelle richterlicher/ nichtrichterlicher Dienst.
- Qualitätsmanagement ist auf kontinuierliche Planung, Erfassung, Sicherung und Verbesserung angelegt. Sie bindet zwangsläufig Kapazitäten - auch des richterlichen Dienstes - ,

¹³⁸ So aber Mackenroth (Fn. 77), 305.

¹³⁹ S. Berlit (Fn. 1 [Modernisierung]), 64 f..

¹⁴⁰ Röhl (Fn. 29), 453; ders., Qualitätskontrolle in der Justiz - Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, 301 ff.. Allgemein mit deutlichem Hinweis auf die mit der Interpretationsbedürftigkeit von Kennzahlen verbundenen Gefahren einer Perspektivenverschiebung und den an sie zu stellenden Gütemaßstäben F. Nullmeier, Kennzahlen und Performance Measurement, in: Blanke u.a. (Fn. 11), 383 ff. (387 f.).

¹⁴¹ K. F. Röhl, Kann die Qualität der Justiz gemessen werden?, in: AsJ HH (Fn. 1); ders. (Fn. 10), 228 ff.; Mackenroth (Fn. 77), 302, 304 ff.; Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Modernisierung]), 259 f.; zu Ansätzen in den USA s. Röhl (Fn. 140), 301 ff.

¹⁴² S. U. Karpen, Brauchen wir einen Gerichtsmanager?, in: Freiheit und Eigentum. FS W. Leisner, Berlin 1999, 989 (995 f.); M. Tragter-Schubert, Das Neue Steuerungsmodell an einem Landgericht in den Niederlanden: Wie geht das?, in: Hoffmann-Riem (Fn. 3 [Reform]), 187 (192 ff.); dies., Neue Steuerungsmodelle an niederländischen Gerichten - oder der lange, steile Weg zur Qualität, Betrifft Justiz 2000, 218 (220 f.); dezidiert gegen einen „externen“ Gerichtsmanager DRiB (Fn. 12), 462.

¹⁴³ Bei der Erprobung eines professionellen Gerichtsmanagements am Amts- und Oberlandesgericht Hamburg (dazu Bürgerschaftsdrucksachen 16/2208 und 16/3257) ist die/der Justizmanager/in unmittelbar der Gerichtsspitze unterstellt (s. Stellenausschreibung [www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/jm_aus.rtf] [Abruf: 22.4.2001]). Zu den Aufgaben gehört u.a. der „Aufbau und Betrieb eines ganzheitlichen Controlling“ sowie „Beratung beim umfassenden Qualitätsmanagement“. Beide Stellen sind mit Berufsrichtern mit breiter Projekt- und Verwaltungserfahrung besetzt worden (Pressemitteilung der Justizbehörde v. 15.11.2000).

¹⁴⁴ Dazu auch Hoffmann-Riem, Modernisierung (Fn. 3), 272 ff.

die der Erledigung spruchrichterlicher Aufgaben verloren gehen. Auch solche „Qualitätskosten“ sind bei der Budgetbemessung zu berücksichtigen.

- Qualitätsmanagement ist kein Selbstzweck. Es lässt Raum für eine selektive, problembewusste Anwendung der vielfältigen Instrumente und Werkzeuge.

Voraussetzung für und Teil des erst noch zu entfaltenden gerichtlichen Qualitätsmanagements ist die Klärung des im einzelnen noch unklaren Qualitätsbegriffs und den Möglichkeiten der kontinuierlichen Erfassung („Messung“)¹⁴⁵ der vielfältigen Qualitätsdimensionen. Vorausgesetzt ist ein breites Qualitätsverständnis, das die Zielkonflikte zwischen verschiedenen Qualitätsdimensionen reflektiert und sich nicht auf die - für sich schon komplexe - materiellrechtliche Ergebnisrichtigkeit, die Prozessrechtskonformität sowie - im Vorfeld einer Verletzung der Beschleunigungsgebote aus Art. 19 Abs. 4 GG¹⁴⁶ und Art. 6 EMRK¹⁴⁷ eindeutig ein Qualitätsmerkmal - die Verfahrensdauer beschränkt.

Die einer rein betriebswirtschaftlichen Ökonomisierung der Justiz entgegensetzende Qualitätsdiskussion hat sich auf die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität zu beziehen. Die Strukturqualität wird maßgeblich durch Gestaltungsentscheidungen des Gesetzgebers vorgeprägt¹⁴⁸ und soll hier ebenso zurückgestellt werden wie die Ergebnisqualität, die weit mehr als Entscheidungsrichtigkeit bedeutet.

Die Prozessqualität realisiert sich jenseits der als Minimum vorauszusetzenden Prozessrechtskonformität und der Optimierung der gerichtsinternen Ablauforganisation gerade auch in der Gestaltung der externen Kommunikationsbeziehungen. Hier besteht noch immer¹⁴⁹ besonderer Modernisierungsbedarf:

- Allerdings ist gerichtliche Streitschlichtung schon wegen der ihr inhärenten Zwangsgewalt nicht nur oder vorrangig Dienstleistung;¹⁵⁰ eine Beschreibung der Aussenbeziehungen der Justiz als Kundenbeziehungen unterschlägt die durch das Prozessrecht unterschiedlich ausgeprägten Verfahrensrollen; sie stehen einer Reduktion auf eine rezeptive, von einseitig definierbaren und dann von der Justiz zu erfüllenden „Kundenerwartungen“ bestimmter Kundenorientierung allzumal wegen der Unterscheidung zwischen engem (z.B. Prozessbeteiligte; Zeugen) und weitem (auch indirekt durch Entscheidung Betroffene; „Rechtsgemeinschaft“) Kundenbegriffs und hieraus folgenden heterogenen, inkonsistenten und konfligierenden „Kundenerwartungen“ entgegen.

¹⁴⁵ S. dazu die Beiträge von Henkel, Lischke und Röhl, in: AsJ HH (Fn. 1), allgemein: Stabsstelle BW (Fn. 115), 203 ff.

¹⁴⁶ M. Kloepfer, Verfahrensdauer und Verfassungsrecht, JZ 1979, 20 ff.; Schlette (Fn. 43); Wilfinger (Fn. 42), 52 ff.; P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Verfahrensdauer und für die Rechtsmittel, in: FS Doehring, Berlin u.a. 1989, 439 ff.; aus der Rechtsprechung nur BVerfGE 54, 39 (41); 55, 349 (369); 60, 253 (269); 93, 1 (13); BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 2001, 214.

¹⁴⁷ F. Lansnicker/ T. Schwirtzek, Rechtsverhinderung durch überlange Verfahrensdauer. Verletzung des Beschleunigungsgebots nach Art. 6 I 1 EMRK, NJW 2001, 1969 ff.; Wilfinger (Fn. 42), 150 ff.

¹⁴⁸ Etwa durch die Ausformung der Prozessmaximen, den Gerichts Aufbau oder die Ausgestaltung des Rechtsmittelrechts. Symptomatisch erscheint, dass die gelegentlich aufkommende Diskussion um die ausdifferenzierte Gliederung der deutschen Gerichtsorganisation auch mit dem Argument der Synergieeffekte durch eine konzentriertere Gerichtsorganisation geführt wird; s. S. Franke, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?, ZRP 1997, 333 (335); s.a. Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ (Abschlussbericht, Bonn 1988, 188), die für eine Prüfung der Verringerung der Gerichtszweige „(u)nter dem Gesichtspunkt der Steigerung der Effizienz“ plädiert; dazu K. G. Meyer-Teschendorf/ H. Hofmann, Eine neue Balance zwischen rechtsstaatlicher Sicherheit und Optimierung der Justiz, ZRP 1998, 132 (134).

¹⁴⁹ S. bereits A. Kaminski, Bürger und Justiz - vom alltäglichen Umgang der dritten Gewalt mit dem Bürger, Betrifft Justiz 1992, 312 ff.

¹⁵⁰ Zur Diskussion um den „Dienstleistungscharakter“ der Justiz s. nur Makowka (Fn. 58), 256 ff.; G. Bertram, Rechtsprechung und Dienstleistung: Von den Fallstricken eines Vokabulars, NJW 1998, 1842 ff.; Hoffmann-Riem (Fn. 52), 421 ff.

- Für die Qualitäts- und Modernisierungsdiskussion ist gleichwohl eine Perspektive angezeigt, welche Justiz auch als verfassungsrechtlich vorgegebene, gesetzlich definierte "Dienstleistung" sieht, auf die prinzipiell auch Erkenntnisse zur Organisation und Steuerung einer „kundenorientierten“ bzw. „bürgernahen“ Erstellung von Dienstleistungen anwendbar sind.¹⁵¹

Die Umsetzung solcher Erkenntnisse

- ist relevant für den „outcome“ der Justiz (insb. Rechtsfrieden),
- kann die Akzeptanz von Entscheidungen beeinflussen (unabhängig davon, ob noch mögliche Rechtsmittel eingelegt werden),¹⁵²
- bestimmt mit über die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Rechtsschutzgewähr, aber auch die Justizkosten - nur ein Beispiel sind Zeugenentschädigungen bei vermeidbaren Wartezeiten - und
- schärft den Blick für die grundrechtlich geschützte Subjektsqualität aller Verfahrensbeteiligten innerhalb der gesetzlich definierten Prozessrollen (Stichwort nur: Stellung des Opfers im Strafprozess).

Denkbare Mittel sind die Einbindung Gerichtsexterner, insb. der Anwaltschaft, in eine gerichtsinterne Qualitätsdiskussion z.B. durch „Kunden“befragungen;¹⁵³ näherer Diskussion bedarf die interessante Idee einer konsensualen „Richterauswahl“ unabhängig vom Geschäftsverteilungsplan durch die Verfahrensbeteiligten.¹⁵⁴ Eine genauere Analyse der „Kundenerwartungen“ kann auch Erkenntnisse zur Optimierung der Schnittstelle richterliche/ aussergerichtliche Streitschlichtung und damit für eine in den justiziellen Kernaufgaben nicht mögliche Aufgabenkritik ergeben.

IV. Controlling

Die Notwendigkeit kollektiver gerichtsinthener Strukturen wird unterstrichen bei einer Übertragung des Managementinstruments "Controlling", das Budget, Produktdefinition, Leistungsvereinbarung (bzw. -erwartung), Leistungsmessung¹⁵⁵ und Qualitätskontrolle systematisch verbindet.¹⁵⁶ Wenn auch neue Steuerungsmodelle auf strukturelle Ergebnis- und Pro-

¹⁵¹ Zu - auf die Justiz übertragbaren - Bedenken gegen eine Qualifikation der Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen s. Penski (Fn. 89), 87 ff.

¹⁵² Die Rechtsmittelquote ist unabhängig vom „Erfolg“ des Rechtsmittels ein möglicher, wegen der höchst unterschiedlichen Motive für die Einlegung eines Rechtsmittels aber interpretationsbedürftiger und für sich allein nicht ausreichender Qualitätsindikator.

¹⁵³ S. die ab 1.3.2001 an sechs ausgewählten Amts- und Landgerichten in Nordrhein-Westfalen durchgeführte Bürgerbefragung (Presseerklärung des Justizministeriums v. 8.2.2001; justiz intern 1/2001, 3 f.), deren Ergebnisse noch nicht zugänglich sind. Die von Mitte Oktober bis Mitte November 2001 durchgeführte Besucherbefragung an 45 Amts-, 7 Land- und den beiden Oberlandesgerichten in Rheinland-Pfalz, an der sich knapp 10.000 Personen beteiligt haben, hat sich auf die äußere Servicequalität (u.a. äußeres Erscheinungsbild; Sprechzeiten; Erreichbarkeit; Raumausstattung; Verständlichkeit und Layout gerichtlicher Schreiben) konzentriert und zu insgesamt befriedigenden Ergebnissen geführt (Presseerklärung des Justizministeriums v. 12.2.2001).

¹⁵⁴ S. U. Vultejus, Die Auswahl des Richters, Betrifft Justiz 1999, 76 f.; S. Weth, Prämien für gute Richter, in: D. Schmidtchen/ S. Weth (Hrsg.), Der Effizienz auf der Spur. Die Funktionsfähigkeit der Justiz im Lichte der ökonomischen Analyse des Rechts, 220 ff, der zusätzlich indes eine hochproblematische „Prämie“ vorschlägt; hierfür auch Mäurer (Fn. 61), 69.

¹⁵⁵ Zu den hiermit verbundenen Problemen bereits in der Verwaltung s. S. Machura, Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 1999, 403 ff.

¹⁵⁶ Röhl (Fn. 10), 226 f.; s.a. Freie und Hansestadt Hamburg/ ProBudget, Handbuch zum Controlling der Justiz. Modul 1: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz (Version 3.2., Stand Oktober 1999), Hamburg/ Kelkheim 1999; zurückhaltender Hoffmann-Riem (Fn. 69), 25 f., der wegen der Schwierigkeiten der Qualitätsbestimmung Controlling als allein output-orientiert organi-

zesssteuerung angelegt sind, liegt hier ein Spannungsverhältnis zur durch die richterliche Unabhängigkeit verfassungsrechtlich verbürgten institutionellen und individuellen Steuerungsresistenz und der Weisungsfreiheit hinsichtlich zahlreicher qualitäts- und kostenrelevanter Einzelentscheidungen.

Als laufende, umfassende, differenzierte Erfassung und Auswertung zumindest der leicht quantifizierbaren innergerichtlichen Abläufe ist Controlling¹⁵⁷ in der unbestreitbaren Kontrollwirkung¹⁵⁸ ein aliud, nicht bloß eine quantitative Intensivierung der herkömmlichen, tendenziell punktuellen und zumeist nachgehenden dienstaufsichtsrechtlichen Kontrolle.¹⁵⁹

Die für das Controlling unerlässliche Datenerhebung¹⁶⁰ ist von der Befugnis der Gerichtsverwaltung umfasst, die Arbeit der RichterInnen und den Geschäftslauf bei Gericht "ständig" zu beobachten, um die notwendigen Vorkehrungen und Maßnahmen zur Aufrechterhaltung einer geordneten Rechtspflege treffen zu können.¹⁶¹ Weil sie aber kein Selbstzweck ist, sind die Grundzüge des (gerichtsinternen operativen) Controlling und die Regeln über die (aggregierte, anonymisierte) Datenweitergabe an übergeordnete Gerichte und die ministeriale Justizverwaltung unter maßgeblicher Mitwirkung der Gerichte zu gestalten.¹⁶² Erst recht bedarf die Datenverwendung der selbstverwalteten Kontrolle; sie hat - insb. auch bei einer gerichtlichen Weitergabe in personenbeziehbarer Form - in Form und Verfahren sicherzustellen, dass

- einerseits zwar Kommunikationsprozesse über Ursachen problematischer Entwicklungen im Sinne eines permanenten Optimierungsprozesses in Gang gesetzt werden können,
- andererseits aber verstärkter sozialer Druck auf einzelne RichterInnen nicht in faktische Eingriffe in die individuelle Entscheidungskompetenz umschlägt.

Während Controlling und Dienstaufsicht wegen ihrer unterschiedlichen Funktionslogik nicht verwischt werden sollten, sind im Rahmen des Controlling anfallende personenbeziehbare Informationen prinzipiell geeignet, bei Beurteilungen berücksichtigt zu werden. Dies gilt nicht nur hinsichtlich des nach der Rechtsprechung zugelassenen Vergleiches von Erledigungszahlen,¹⁶³ sondern auch hinsichtlich der auf die Mitwirkung an den Gesamtleistungen des Gerichts bezogenen Dimensionen; ohne noch ausstehende Lösung des Qualitätsproblems

sierbar sieht und auch wegen der richterlichen Definitionsmacht über Qualität Controlling nicht auf impact- und outcomebezogene Ziele bezogen wissen will.

157

"Controlling" ist auf die kontinuierliche und begleitende Beobachtung aller budget- und qualitätsrelevanten Prozesse bei der gerichtlichen Aufgabenerfüllung und auf frühzeitige Intervention bei vom Soll abweichender Ist-Entwicklung angelegt.

158

S. Röhl (Fn. 10), 226 f.; begrifflich richtig, aber nicht ausgewiesene personenbezogene „Neben“-Wirkungen unterzeichnend Voss (Fn. 75), 379: „Dabei hat Controlling nichts mit Kontrolle der Beschäftigten zu tun. Controlling ist nicht personen-, sondern sachbezogen. Es umfasst die Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Daten zur Vorbereitung sachzielorientierter Entscheidungen. Es geht also um eine globalere und weniger detailorientierte Aufsicht als früher“. Da die Sachziele der Justiz in hohem Maße durch einzelne Menschen verwirklicht werden und von deren Handeln abhängen, ist die systematische Trennung sach- und personenbezogener Orientierung in der Realität spätestens bei controllinginduzierten Interventionen nicht mehr durchzuhalten.

159

Allgemein s.a. R. Pitschas, Struktur- und Funktionswandel der Aufsicht im Neuen Verwaltungsmanagement, DÖV 1998, 907 (913 f.).

160

Da die für das Controlling erforderlichen Daten als Prozessdaten ohnehin anfallen, schon heute in nicht unerheblichem Umfang gesammelt werden und mit zunehmender EDV-Unterstützung der Geschäftsabläufe ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand generiert werden können, ist nicht erkennbar, dass der richterliche Aufwand für die Datenerhebung RichterInnen in unverhältnismäßiger Weise von ihrer rechtssprechenden Tätigkeit abhalten könnte.

161

BGH DRiZ 1991, 20 (21) (Angabe der Nichterledigungsgründe bei turnusmäßiger Geschäftsprüfung).

162

Voss (Fn. 75), 384 f.

163

BGH NJW 1988, 419; BVerwG NJW 1990, 849

ist die individuelle Kosteneffizienz indes kein geeignetes Beurteilungs- oder Beförderungskriterium.¹⁶⁴

V. Demokratische Legitimation, Richterauswahl und Selbstverwaltung

1. Demokratische Legitimation der Justiz

Als Teil der verfassten Staatsgewalt und Eckpfeiler des demokratischen Rechtsstaates verfügt die nationale¹⁶⁵ Justiz über demokratische Legitimation auch in Anwendung des „volksdemokratischen“ Demokratieverständnisses¹⁶⁶ des Bundesverfassungsgerichts,¹⁶⁷ das neben der institutionellen und funktionellen Legitimationskette für die personelle Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette verlangt.¹⁶⁸

Die in der allgemeinen Verwaltung entstehenden Probleme geminderter demokratischer Legitimation,¹⁶⁹ etwa im Bereich ministerialfreier Räume oder der vielfältigen Formen funktionaler Selbstverwaltung,¹⁷⁰ stellen sich für die Justiz so nicht: Die Staatsfunktion „gerichtliche Streitschlichtung“ ist als eigenständige, dritte Gewalt verfassungsunmittelbar demokratisch legitimiert; für ihre „Ministerialfreiheit“ im Sinne von Weisungsungebundenheit und allenfalls eingeschränkter parlamentarischer Verantwortlichkeit des Justizministers¹⁷¹ bedarf es mit Blick auf Art. 92, 97 GG keiner zusätzlichen Begründung, namentlich auch nicht des Rückgriffs auf ständische Vorstellungen. Hier nicht weiter nachzugehen ist den Konsequenzen dieses Befundes für die Anforderungen, die an Niveau, Grad und Formen der demokratischen Legitimation der 2. Gewalt zu stellen sind.¹⁷²

Unter Demokratieaspekten stehen aktuell zwei Problembereiche im Vordergrund:

- die personelle Legitimation der rechtsprechenden Gewalt und
- die Folgerungen, die aus ihrer „Modernisierung“ für die institutionelle Ausgestaltung der Gerichtsverwaltung und ihre Einbindung in ein System hierarchischer Verwaltung¹⁷³ zu ziehen sind.

2. Richterauswahl

Bei der personellen Legitimation fokussiert sich die Diskussion auf Nutzen, Voraussetzungen und Grenzen einer Beteiligung der Richterschaft an Personalentscheidungen für das haupt-

¹⁶⁴ Wie hier Voss (Fn. 75), 385 f.

¹⁶⁵ Defizite der personellen demokratischen Legitimation der Richter des EuGH konstatiert V. Epping, Die demokratische Legitimation der Dritten Gewalt der Europäischen Gemeinschaften, Der Staat 36 (1997), 349 ff.; zurückhaltender S. U. Pieper, Verfassungsrichterwahlen, Berlin 1998, 66 ff., 86.

¹⁶⁶ Dazu B.-O. Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994, 305 ff.

¹⁶⁷ Zur Kritik s. nur A. Rinken, Demokratie und Hierarchie. Zum Demokratieverständnis des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, KritV 1996, 282 ff.

¹⁶⁸ S. nur Pieper (Fn. 165), 15 ff.; E. Niebler, Die Stellung des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, DRiZ 1981, 281 (282).

¹⁶⁹ Umfassend Waechter (Fn. 5).

¹⁷⁰ Dazu W. Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, Tübingen 1997; E. T. Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, Berlin 1991; J. Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Köln u.a. 1986; M. Jestedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, Berlin 1993; T. Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999, 110 ff., 163 ff.

¹⁷¹ Zur Beschränkung der Ministerverantwortlichkeit im Rahmen dezentraler Steuerungsmodelle in der Verwaltung s. V. Mehde, Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz. Dogmatischer Kernbestand und aktuelle Herausforderungen, DVBl. 2001, 13 (18 f.).

¹⁷² S. dazu Waechter (Fn. 5), 40 ff (generelle Absenkungen des Legitimationsniveaus; nach Staatsgewalten/-funktionen differenzierende Anforderungen an den Grad demokratischer Legitimation).

¹⁷³ Dazu Dreier (Fn. 8).

amtliche richterliche Personal durch Richterwahlausschüsse;¹⁷⁴ vereinzelte Vorschläge¹⁷⁵ zu einer Volkswahl von RichterInnen haben mangels direktdemokratischer Tradition ebensowenig eine Realisierungschance wie legitimatorisch unproblematische, rein parlamentarische Richterwahlausschüsse¹⁷⁶ Nutzen versprechen.¹⁷⁷ Daneben wenig beachtet ist das Problem der Rechtfertigung einer Beteiligung von Ehrenamtlichen an der rechtsprechenden Gewalt und ihrer Rekrutierung, für die Art. 95, 98 GG unstreitig nicht gelten.¹⁷⁸

2.1. Richterwahlausschüsse

Bildung und Zusammensetzung¹⁷⁹ von Richterwahlausschüssen in den Ländern ist weitgehend eine verfassungs- und rechtspolitische Zweckmäßigsfrage:¹⁸⁰

- Art. 98 Abs. 4 GG hindert einerseits eine Ausdeutung des Gewaltenteilungsprinzips, nach der Personalentscheidungen für das hauptamtliche richterliche Personal deswegen autonom oder unter Parlamentsbeteiligung zu treffen sind, weil nur so ein sachwidriger Einfluss der ministerialgebundenen Justizverwaltung auf die rechtsprechende Gewalt ausgeschlossen sei,¹⁸¹ und widerspricht auch der These, mangels nachgehender inhaltlicher Kontroll- und Korrekturbefugnisse könne die Exekutive der Justiz auch keine (personelle) Legitimation verschaffen.¹⁸²
- Das Demokratieprinzip verbietet andererseits ein ausschließliches Selbstkooptationsrecht einer organisierten Richterschaft; hierfür reicht der institutionell vermittelte Verantwortungszusammenhang zur Volksvertretung nicht aus.¹⁸³

Nr. 1.3. der Europäischen Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter¹⁸⁴ hat hier einen neuen, völkerrechtlich indes unverbindlichen Diskussionsanstoß gegeben.

¹⁷⁴ Dazu nur T. Rasehorn, Der Richterwahlausschuss als gesellschaftspolitisches Problem der Justiz, in: FS Wassermann, Darmstadt/ Neuwied 1985, 401 ff.

¹⁷⁵ U. Vultejus, Der Zugang zum Richterberuf, ArbuR 1995, 251 (252).

¹⁷⁶ So zeitweilig die Diskussion in Nordrhein-Westfalen und Hessen, s. Rasehorn (Fn. 174), 412; D. Ehlers, Verfassungsrechtliche Fragen der Richterwahl, Berlin 1998, 11, 41 f., passim; Rasehorn (Fn. 174), 401 (406 f.); H. Schimansky, Richterwahl für Nordrhein-Westfalen?, DRiZ 1992, 142 ff..

¹⁷⁷ Für eine paritätische Beteiligung von RichterInnen in Richterwahlausschüssen das Gutachten der Richterrechtsamtsrechtskommission des Deutschen Richterbundes, DRiZ 1990, 501 ff.

¹⁷⁸ Dazu T. Groß, Grenzen der Pluralisierung der Judikative, KJ 2000, 209 (210 f., 220).

¹⁷⁹ S. J. Gündisch, Der Richterwahlausschuß, in: J. Albers u.a. (Hrsg.), Recht und Juristen in Hamburg, Köln u.a. 1994, 113 (117 ff.); Schmidt-Räntsch (Fn. 124), Vorb. § 8 Rdn. 7 ff.; s.a. - teils durch die Rechtsentwicklung überholt - E. Teubner, Die Bestellung zum Berufsrichter in Bund und Ländern, Köln u.a. 1984, 75 ff.; ohne Verfasser, Die Richterwahl in Bund und Ländern, DRiZ 1989, 225 ff.

¹⁸⁰ T. Groß, Möglichkeiten und Begrenzungen für eine Selbstverwaltung der Justiz, ZRP 1999, 361 (364).

¹⁸¹ In diese Richtung Groß (Fn. 179), 363; auch BVerfGE 41, 1 (10) setzt die „Personalhoheit“ der Regierungen als grundgesetzkonform voraus.

¹⁸² So Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 157 unter Berufung auf Groß (Fn. 179), 363.

¹⁸³ E.-W. Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlin 1974, 80 ff., passim; Ehlers (Fn. 176), 52 f.; W. Henckel, Richter im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, JZ 1987, 209 (214); Schmidt-Räntsch (Fn. 124), Vor § 8 Rdn. 6.

¹⁸⁴ Vom 8./10.7.1998, abgedruckt in Betrifft Justiz 1999, 163. Die Regelung lautet: „Für jede Entscheidung über die Auswahl, die Einstellung, die Ernennung, die Beförderung oder die Dienstenthebung eines Richters oder einer Richterin sieht das Statut die Beteiligung einer von der Exekutive und Legislative unabhängigen Instanz vor, der wenigstens zur Hälfte Richterinnen oder Richter angehören, die aus der Richterschaft nach einem möglichst repräsentativen Wahlmodus gewählt werden.“ Die auf einer vom Europarat organisierten Versammlung beschlossene Charta ist nicht Teil des Völker(vertrags)- oder Europarechts. Das in Art. 47 Abs. 2 Europäische Grundrechtecharta vorgesehene Recht jeder Person darauf, „dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird“, schafft ebensowenig gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für eine von der 2. Gewalt unabhängige RichterInnenrekrutierung wie der Unabhängigkeitsbegriff in Art. 6 EMRK.

Kernargumente für die generelle Einführung von Richterwahlausschüssen unter Beteiligung von Richterinnen und Richtern sind

- die Dezentralisierung der Verantwortung für die Gewähr effektiven Rechtsschutzes, die wegen der zentralen Bedeutung des richterlichen Personals in der Logik der Entwicklung gerade der neuen Steuerungsmodelle liegt, und
- eine klarere Akzentuierung der funktionalen Gewaltenteilung.

Dies mag eine an sich anzustrebende systematische Personalentwicklungsplanung erschweren, Möglichkeiten einer (partei)politischen Überlagerung der verfassungsrechtlich vorgegebenen¹⁸⁵ Bestenauslese¹⁸⁶ verstärken¹⁸⁷ sowie die Gefahr einer ständischen Erstarrung bergen. Diese Probleme sind zu bewältigen¹⁸⁸ durch sorgsame Ausgestaltung¹⁸⁹

- der Zusammensetzung, bei der neben Parlamentariern auch die Anwaltschaft eingebunden werden sollte,
- der Bestellung der Mitglieder und
- des Verfahrens (einschließlich der Mehrheitsverhältnisse)¹⁹⁰.

Die weisungsunabhängige Mitwirkung von RichterInnen in Richterwahlausschüssen ist dabei Teil der Verantwortung des richterlichen Personals an den organisatorischen Gesamtleistungen des Systems „Gerichtbarkeit“ und Bestandteil des Dienstauftrages, nicht Ausfluss berufsständischer Mitbestimmung¹⁹¹ oder interessenbezogener Wahrung von „Betroffenenbe-

¹⁸⁵ Statt vieler E. Schmidt-Jortzig, Aufgabe, Stellung und Funktion des Richters im Rechtsstaat, NJW 1991, 2377 (2381). Bei Richterwahlausschüssen liegt das Problem nicht im Festhalten am Prinzip, sondern in der Definitionshoheit und insb. der Frage, inwieweit Richterwahlausschüssen eine gerichtlich nicht oder nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprärogative einzuräumen ist. S. dazu H. P. Bull, Richterwahl unter Konkurrentenaufsicht, ZRP 1996, 335 ff.; J. Gundel, Anmerkung zu OVG Schleswig, Beschl. v. 16.11.1998 - 3 M 50/98 -, ZBR 2000, 135 (137); W. Leiner, Anmerkung zu HessVGH, Urt. v. 20.12.1998 - 1 UE 2123/87 -, DVBl. 1990, 1242 ff.

¹⁸⁶ Bei genauer Betrachtung belegen auch die hier nicht im Detail zu analysierenden Vorgänge um die BGH-Richterwahlen vom Februar 2001 mehr, dass auch eine bloße Präsidialratsmitwirkung auf Kooptationserwartungen hinauslaufen kann, die bei Bedarf dann auch politisch „skandalisiert“ werden können, als dass sie auf eine Verletzung des Prinzips der „Bestenauslese“ weisen; s. T. Rasehorn, Kooptation - Zum Selbstverständnis des BGH-Präsidialrats, Betrifft Justiz 2001, 71 f.; s.a. H. Kramer, Was ist ein „guter Richter“? Nachhilfe für Bundesrichter, Betrifft Justiz 2001, 68 f.; G. Bertram, Von Richtern und Kröten, NJW 2001, 1838; R. Voss, Wenn Richter über Richter urteilen. Ein ZRP-Rechtsgespräch, ZRP 2001, 183 f. Der Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg zur Änderung der §§ 10, 11 und 13 des Richterwahlgesetzes (Presseerklärung des Justizministeriums Baden-Württemberg v. 26.7.2001; FAZ v. 27.7.2001; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Richterwahlgesetzes v. 24.7.2001, BR-Drs. 616/01 v. 2.8.2001) ist der Ärger über das „overruling“ einer landesinternen strategischen Personal(verhinderungs)planung anzumerken. Problematisch auch die vom VG Schleswig (Beschl. v. 4.7.2001 - 11 B 10/01 -) im Anschluss an die ständige Rechtsprechung zum Richterwahlausschuss nach Schleswig-Holsteinischem Recht (s. nur OVG Schleswig, NJW 1992, 2440; NVwZ 1992, NVwZ 1993, 1222 f.; SchlHA 1994, 76 f.; NVwZ-RR 1999, 420 f.; NJW-RR 2001, 854 ff.) in Anspruch genommene Überprüfungsbefugnis zumindest hinsichtlich des Wahlverfahrens.

¹⁸⁷ Diese bestehen auch bei exekutivgesteuerter Richterauswahl; s. nur K. Beer, Über Ämterpatronage und Personal-Zurichtung in der Justiz, in: Neue Richtervereinigung, Ämterpatronage, Wiesbaden 1997, 22 ff.; W. Schmidt-Hieber/ E. Kiesewetter, Parteigeist und politischer Geist in der Justiz, NJW 1992, 1790 (1791 f.); H. Häuser, Parteien, Politik und Patronage, Betrifft Justiz 1997, 110 ff.

¹⁸⁸ Positive „Praxisberichte“ etwa durch G. Hennies (Richterwahlausschuß - Wege und Irrwege, DRiZ 1972, 410 ff.) und Gündisch (Fn. 179). Die hohe „Streitanfälligkeit“ beim Richterwahlausschuss in Schleswig-Holstein weist auf „Konstruktionsmängel“.

¹⁸⁹ Entgegen der wohl überwiegenden Ansicht, nach der Art. 98 Abs. 4 GG die Regelungskompetenz der Länder bei Errichtung und Ausgestaltung von Richterwahlausschüssen beschränkt (s. nur Ehlers [Fn. 176], 17 ff.), besteht hier ein breiter Ausgestaltungsspielraum der Länder (s. Classen [Fn. 7], Art. 98 Rdn. 11 ff.).

¹⁹⁰ Insb.: Verzicht auf 2/3-Mehrheitserfordernis.

¹⁹¹ A.A. J. Wittmann, Einbindung der Gerichte in die Justizverwaltung oder Selbstverwaltung. Thesenpapier zum Arbeitskreis VII a) des 13. Deutschen Verwaltungsrichtertages 9.-11.5.2001, These Nr. 4; wohl auch

langen“.¹⁹² Das Demokratieprinzip gebietet daher auch keine parlamentarische Bestätigung der in einem minderheitenschützenden Verfahren direkt durch die Richterschaft zu wählenden richterlichen Mitglieder, zur Vermeidung negativer Kooptationspositionen eine Minderheitenposition oder die Beachtung des Prinzips der „doppelten Mehrheit“.¹⁹³

Die keineswegs neue¹⁹⁴ Debatte sollte dabei entideologisiert geführt werden: Gesicherte empirische Erkenntnisse über das Lenkungs- und Gestaltungspotential von Personalentscheidungen, insb. über einen signifikanten Zusammenhang zwischen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Rekrutierungsverfahren in den Ländern und der Effizienz oder Effektivität der Rechtsschutzgewährung, dem Grad (partei)politischer Einflüsse auf Personalentscheidungen, der - wie auch immer zu quantifizierenden - realen „richterlichen Unabhängigkeit“¹⁹⁵ oder der „Qualität“ von Rechtsprechung liegen - soweit erkennbar - nicht vor.

2.2. Ehrenamtliche Richter

Bei ehrenamtlichen RichterInnen liegen die Probleme weniger bei den „Jedermann“-Laien, die idealtypisch eine real nicht existente „Allgemeinheit“ repräsentieren,¹⁹⁶ denn bei jenen Ehrenamtlichen, denen richterliche Aufgaben wegen ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen¹⁹⁷ oder wegen ihrer besonderen Sachkunde¹⁹⁸ anvertraut werden.¹⁹⁹ Das den beiden letztgenannten Typen inhärente korporative Moment birgt Elemente einer spezifischen „Public-Private-Partnership“ auch bei der unstreitig staatlichen Aufgabe „Rechtsschutzgewähr“ - und damit neben Inkompatibilitätsfragen das Problem unzureichender struktureller Unparteilichkeit.

Die hiermit verbundene Pluralisierung passt sich in ein Verständnis von Rechtsschutzgewähr als Streitschlichtung und die Vorstellung ein, dass diese Funktion zur Gesellschaft hin durchlässiger und durch vorgelagerte, alternative Formen der Streitbeilegung ergänzt werden müsse. Trotz der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aus den Garantien des Art. 6 EMRK abgeleiteten Grenzen für die plurale Beteiligung von „Interessenvertretern“ ist an diesen Elementen festzuhalten. Das aus dem Erfordernis demokratischer Legitimation folgende Verbot eines direkten Entsenderechts bedarf aber wegen der Schwierigkeiten der Operationalisierung qualitativer Auswahl- bzw. Bestätigungskriterien komplementärer Mechanismen zur Sicherung der strukturellen Unparteilichkeit (Inkompatibilitätsre-

192 Ehlers (Fn. 176), 52 f. (Tätigwerden der Richter als personelle Rechtssubjekte oder Gruppenvertreter statt als Amtswalter).

193 S. Groß (Fn. 179), 365.

194 So aber Böckenförde (Fn. 183), 77 ff., 122 ff., passim.

195 Aus der Diskussion in den 60er/70er Jahren s. nur F. Kübler, Amt und Stellung des Richters in der Gesellschaft von morgen, DRiZ 1969, 379 (384); G. Hennies, Richterwahlausschuss - Wege und Irrwege, DRiZ 1972, 410 (412); H. Lischen, Zur Richterwahl. Eine Erwiderung, DRiZ 1969, 323 f.; R. Wassermann, Der politische Richter, München 1972, 98 f.; Böckenförde (Fn. 183); rechtsvergleichend aus dieser Zeit P. Kastari, Unabhängigkeit und Demokratisierung der Gerichte in rechtsvergleichender Sicht, Der Staat 1972, 331 ff.; s.a. Strukturen einer unabhängigen und demokratischen Justiz. Beschluss der Mitgliederversammlung der Neuen Richtervereinigung (NRV) v. 3.3.1991, Betrifft Justiz 1991, 31 f.

196 S. aber Groß (Fn. 179), 362, der die Gefahr einer Minderung der Unabhängigkeit durch faktische Anpassung an vermutete oder gar formulierte Erwartungen als zumindest plausible These sieht.

197 „Jedermann-Prinzip“; neben den Schöffen in der Strafrichterbarkeit etwa die ehrenamtlichen Richter in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit.

198 „Interessengruppen-Prinzip“; Prototyp sind die Ehrenamtlichen in der Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit.

199 „Sachverstands-Prinzip“; Prototyp sind die ehrenamtlichen Richter der Kammern für Handelssachen.

Allgemein zu ehrenamtlichen RichterInnen R. Wassermann, Bürgerbeteiligung an der richterlichen Gewalt: Ehrenamtliche Richter im Justizsystem der Bundesrepublik, in: ders.: Die richterliche Gewalt. Macht und Verantwortung des Richters in der modernen Gesellschaft, Heidelberg 1985, 99 ff.; H. Möller, Ehrenamtliche Richter - bewährtes Element oder abzuschaffendes Relikt?, Betrifft Justiz 1993, 128 ff.; P. A. Windel, Soll am Laienrichtertum festgehalten werden?, ZJP 112 (1999), 293 ff.

geln; Befangenheitsregeln; Rechtsmittelkontrolle), welche die nach dem Demokratieprinzip geforderte Gemeinwohlbindung auch dieser Ehrenamtlichen sicherstellen.²⁰⁰

3. Selbstverwaltung der Gerichte

3.1. Dezentrale Verantwortung und Selbstverwaltung

Die im AKV-Prinzip angelegte Dezentralisierung der Verantwortung für die gerichtliche Aufgabenwahrnehmung bringt in Verbindung mit einem richterlichen Aufgabenverständnis, das sich auch auf die Gesamtleistungen der Organisation bezieht, einen neuen Akzent in die alte Diskussion²⁰¹ um eine „Selbstverwaltung“ der Justiz.

Die heutigen Entscheidungsstrukturen der Gerichts- und Justizverwaltung sind - so die These - nicht mehr zukunftsgerecht und für die innergerichtliche Leitungsstruktur in Richtung auf eine kollegiale Gerichtsleitung mit der Befugnis zur eigenständigen, weisungsfreien Wahrnehmung von Gerichtsverwaltungsaufgaben zu entwickeln.²⁰²

Die Erfordernisse demokratisch legitimer Steuerung und Kontrolle und die Notwendigkeit einer gerichts- und gerichtszweigübergreifenden Sicherung effektiver Rechtsschutzgewähr schließen dabei eine in Gestalt und Konsequenzen zudem unklare „vollständige Selbstverwaltung“²⁰³ ohne jede institutionelle Rückkoppelung an das politische System, insbesondere das Parlament, aus. Unabhängigkeit der Justiz und hieraus abgeleitete Selbstverwaltung kann sich im gewaltenteilenden demokratischen Rechtsstaat insbesondere nicht auf die Staatsgewalt Justiz insgesamt, etwa die Gestaltung von Gerichtsverfassung und Verfahrensrecht²⁰⁴ sowie das Richterdienstrecht beziehen.²⁰⁵ Der Akzent liegt hierbei nicht auf den landesrechtlich unterschiedlich weit reichenden Möglichkeiten der Mitbestimmung und Mitwirkung von Richterräten bei personellen, sozialen, organisatorischen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen,²⁰⁶ die zudem besser mit den personalvertretungsrechtlichen Mitwirkungsrechten zu harmonisieren sind. Ungeachtet ihres Bezuges auf den Gesamtauftrag der Justiz wird Mitbestimmung letztlich gespeist aus „Interessenwahrnehmung“, aus Grundrechtsverwirklichung und Realisierung personaler Autonomie.

3.2. Präsidium neuer Art als kollektives Leitungsorgan

Stärkung von Selbstverwaltung geht über informelle Beteiligung und formelle Mitbestimmung hinaus und bedeutet eine „gegnerfreie“ kollektive Gerichtsleitung unter Modifikation der Rechte und Befugnisse der hierarchischen Gerichtsspitze, der Präsidenten. Selbstverwal-

²⁰⁰ Eingehend Groß (Fn. 178), 209 ff.

²⁰¹ Dazu P. van Husen, Die Entfesselung der Dritten Gewalt, AöR 78 (1952/3), 49 ff.; s.a. das Gutachten von H. Ridder (Verhandlungen des 40. DJT, Band I: Gutachten, Tübingen 1953, 93 ff.) sowie die Referate von H. P. Ipsen und A. Arndt (Verhandlungen des 40. DJT, Band II: Sitzungsberichte, C 5 ff., C 41 ff.) auf dem 40. DJT (Hamburg 1953) zum Thema „Empfiehl es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?“.

²⁰² S. jüngst auch Mackenroth/ Wilke, 156 ff..

²⁰³ S. Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 148 (157); der hierfür in Bezug genommene Beitrag von Gross (ZRP 1999, 361 ff.) konzentriert sich indes auf Personalentscheidungen. Gegen eine Selbstverwaltung im Sinne einer autonomisierenden Entstaatlichung bereits Ipsen (Fn. 201), C 9 f.

²⁰⁴ Zur relativen Autonomie der Gerichte in den USA bei der Gestaltung des Verfahrensrechts („Rules of Court“), die den Spielraum für und Bedarf nach selbstorganisiertem Gerichtsmanagement erweitern, s. K. Röhl, Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA - vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement, Köln 1993, 44 ff.

²⁰⁵ So mit Recht E. G. Mahrenholz, Justiz - eine unabhängige Staatsgewalt?, DRiZ 1991, 432 (433).

²⁰⁶ Dazu eingehend - am Beispiel der im Ländervergleich weitreichenden Möglichkeiten in Schleswig-Holstein - Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 148 ff.

tung in diesem Sinne haben wir heute nur mit den Präsidien - für den engen, für die Ressourcenverteilung allerdings zentralen Bereich der personellen und sachlichen Geschäftsverteilung (§ 21e GVG). Der anerkannte Rechtsschutz der RichterInnen gegen Präsidiumsentscheidungen²⁰⁷ verweist darauf, dass dies das Spannungsverhältnis von kollektiver Selbstregulierung und individueller richterlicher Unabhängigkeit durch Internalisierung mildert, aber nicht aufhebt. Für die angezeigten organisationspolitischen Gestaltungsentscheidungen ist dabei eine personalisierende Perspektive zu vermeiden, die auf die Fähigkeiten und Leistungen real existierender PräsidentInnen abstellt. Die strukturelle Optimierung der Verteilung der Entscheidungskompetenzen ist unabhängig von der mehr oder minder glücklichen Auswahl und Amtsführung eines Präsidenten und auch nicht daran auszurichten, dass empirisch für den Reform- und Modernisierungsprozess PräsidentInnen vielfach (aber eben nicht immer) eine wichtige Anstoß-, Moderations- und Gestaltungsfunktion haben.

Ziel ist, die durch Dezentralisierung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung erweiterte gerichtsinterne Gestaltungskompetenz und -verantwortung wegen der Wechselwirkungen zwischen struktureller Steuerung der Rahmenbedingungen und individueller richterlicher Unabhängigkeit verfahrensrechtlich einzuhegen und daher nicht der einer hierarchischen Gerichtsspitze, sondern kollektiven Selbstverwaltungsorganen zu wachsen zu lassen.²⁰⁸

Gegenständlich hat sich erweiterte Selbstverwaltung auf alle Bereiche der Gerichtsverwaltung zu beziehen. Die Organisationsabhängigkeit der Rechtsschutzgewähr, die Verantwortung aller in der Justiz Tätigen für deren Gesamtleistungen, der hier eingeforderte Perspektivenwechsel für das richterliche Selbstverständnis sowie die Wechselwirkungen zwischen Leitungs- und Budgetentscheidungen und durch die richterliche Unabhängigkeit geschützter spruchrichterlicher Tätigkeit sprechen durchgreifend dagegen, die Kluft zwischen richterlichem und nichtrichterlichem Dienst, von Rechtsprechung und Gerichtsverwaltung durch eine primär auf richterliche Personalentscheidungen sowie die Aufsichts- und „Disziplinar-“gewalt beschränkte Selbstverwaltung weiter zu vertiefen. Im Kern sind es dieselben Argumente, die bei unbestrittener Notwendigkeit einer „Professionalisierung“ des Gerichtsmanagements²⁰⁹ gegen eine „echte Doppelspitze“ sprechen. Eigenständige, der Ministerialverantwortung unterliegende Kompetenzen sind hier nur ausserhalb der Gerichtsverwaltung für die den Gerichten zugewiesenen Verwaltungsaufgaben²¹⁰ denkbar.²¹¹

Das derzeit nicht mit Aufgaben der Gerichtsverwaltung i.e.S. befasste Präsidium ist - zumindest mittelfristig - zu einem Organ kollektiver Gerichtsleitung auszubauen und namentlich bei budgetrelevanten Entscheidungen durch Hinzutreten von VertreterInnen des nichtrichterlichen Personals zu einem „Budgetrat“ zu erweitern. Die gestärkte Eigenverantwortung der Richterschaft für die justizielle Aufgabenerledigung braucht einen Ort; die schrittweise Erweiterung bestehender Mitwirkungsrechte²¹² ist auf Dauer hierfür kein Ersatz.

²⁰⁷ S. nur M. C. G. Marquardt, Die Rechtsnatur präsidialer Geschäftsverteilungspläne gemäß 21e GVG und der Rechtsschutz des Richters, Frankfurt/M. 1998, 39 ff., 75 ff.

²⁰⁸ Offen gelassen bei Hoffmann-Riem, Modernisierung (Fn. 3), 249; s. bereits Berlit (Fn. 1 [Modernisierung]), 67 ff.

²⁰⁹ Dazu Hoffmann-Riem, Modernisierung (Fn. 3), 246 f.; ders., Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, 290 ff. (dagegen H. Leeb, Brauchen wir Gerichtsmanager, DRiZ 1997, 287 ff); für eine Stärkung des Gerichtsmanagements noch in der klassischen Präsident/ Geschäftsleiterstruktur s. A. Koetz/ L. Frühauf, Organisation der Amtsgerichte, Köln 1992, 149 ff.,

²¹⁰ Zur Unterscheidung zwischen Gerichts- und Justizverwaltung Schmidt-Räntsch (Fn. 124), § 4 Rdn. 16, § 25 Rdn. 9.

²¹¹ Röhl (Fn. 10), 228: „(D)ie Letztverantwortung für Controlling und Gerichtsmanagement gehört in die Hand der Richter“.

²¹² In diese Richtung Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 157.

Zu den Leitungsaufgaben eines solchen Präsidiums neuer Art sollten - neben der klassischen, Managementelemente bergenden²¹³ Funktion der Geschäftsverteilung - insb. gehören:

- die Dienstaufsicht über die Richterinnen und Richter, bei der die „Kollektivierung“ einen gewissen Verfahrensschutz hinsichtlich der hier erforderlichen qualitativen Ausdehnung bietet,
- die Heranziehung von RichterInnen zu Verwaltungsaufgaben²¹⁴ (einschließlich Aufgaben der Referendarausbildung),²¹⁵
- gerichtsinterne Personalentwicklung (inkl. Fortbildungsmaßnahmen und die Beteiligung am Beurteilungswesen),²¹⁶
- Anstoß, Gestaltung und „Kontrolle“ gerichtsinterner Maßnahmen zur Qualitätssicherung (insb. unter dem Aspekt der Wahrung richterlicher Unabhängigkeit),
- Schwerpunktsetzungen bei der gerichtsinternen Ressourcenverwendung sowie
- Ausgestaltung der „Controllingstrukturen“.

Neben einer Stärkung gerichtsinterner Selbstverwaltung sind wegen der internen Gliederung der Gerichtsbarkeit gerichts- und gerichtszweigübergreifende Selbstverwaltungsstrukturen aufzubauen. Aufgaben und Zusammensetzung eines „Justizverwaltungsrates“²¹⁷ bedürfen aber der sorgsam Ausformung namentlich dann, wenn sich dessen Aufgaben nicht nach europäischen Vorbildern²¹⁸ auf den Personalbereich konzentrieren sollen; allein eine stärkere RichterInnenbeteiligung löst das Spannungsverhältnis zur individuellen richterlichen Unabhängigkeit nicht auf und garantiert für sich allein keine bessere „Justizverwaltung“ als die derzeitige Ministerialverwaltung.

²¹³ Röhl (Fn. 34), 248 f.; der Rückgriff auf Gewichtungsfaktoren (s. A. Wichmann/ M. Schubert, Effektivere Geschäftsverteilung an den Verwaltungsgerichten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren, NVwZ 1996, 971 ff.) erfasst dabei nur einen kleinen Ausschnitt. Die im internationalen Vergleich hohen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die selbst spruchkörperinterne vorgängige Bestimmung des gesetzlichen Richters stellt (s. nur BVerfG NJW 1997, 1497 ff.; dazu - wegen der pro futuro-Wirkung kritisch - B. Sangmeister, Grundrechtsschutz durch Grundrechtsentziehung?, NJW 1998, 721 ff.) ziehen einem Einsatz der Geschäftsverteilung als Managementinstrument (so Röhl) und erst recht für ein „case-management“ indes enge Grenzen.

²¹⁴ Zur Unabhängigkeit beeinträchtigenden Personalsteuerungsfunktion der Heranziehung zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung K. F. Piorreck, Politische Einflußnahme auf die Justiz im demokratischen Rechtsstaat, DRiZ 1993, 109 (110 f., 113).

²¹⁵ Dies führte dann auch die Übertragungsentscheidung mit der Entscheidung über etwa erforderliche Entlastung in der spruchrichterlichen Tätigkeit zusammen und machte die Bitte des Präsidenten, einen Richter wegen des Umfangs seiner Justizverwaltungstätigkeit wirksam und nachhaltig zu entlasten, überflüssig, die einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit der Präsidiumsmitglieder bedeuten soll (so BGHZ 112, 197 [203]; zu Recht kritisch Schulze-Fielitz [Fn. 9], Art. 97 Rdn. 33).

²¹⁶ Präsidien als „Beurteilungskonferenz“, was zugleich das Phänomen präsidialer „strategischer Beurteilungen“ begrenzte.

²¹⁷ DRiB (Fn. 12), 457; Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 148 (157); s. bereits NRV (Fn. 194), 32 (Nr. 2 des Beschlusses: Gewaltenteilte Landesgerichtsverwaltung und Selbstverwaltung an den Gerichten)

²¹⁸ Zu Italien s. F. Mariuzzo, Die Selbstverwaltung der ordentlichen Richter in Italien - der Oberste Rat der Richterschaft, DRiZ 2001, 161 ff.; G. Kessler, Die Organisation der Gerichte in Italien - die durch die Verfassung festgelegten Voraussetzungen und deren konkrete Umsetzung, SchlHA 1997, 225 (227 f.); M. Pivetti, Gewaltenteilung in Italien, Betrifft Justiz 1999, 134 (134 f.); zu Spanien s. J. L. M. Samaniego, Der allgemeine Rat der Gerichtsgewalt, DRiZ 1999, 317 ff.; I. Henlein, Quereinsteiger mit Berufserfahrung erwünscht. Die spanische Justizlaufbahn, Betrifft Justiz 2000, 386 (386 f.); M. Bohlander, Bericht über die Teilnahme am deutsch-spanischen Richteraustausch, DRiZ 1997, 37 (37 f.); zu Holland: M. Tragter-Schubert (Fn. 142 [Neue Steuerungsmodelle]), 221 f.

3.3. Neubestimmung der PräsidentInnenrolle

Erweiterte kollektive Selbstverwaltung in den Gerichten bedeutet zwingend eine Redefinition der PräsidentInnenrolle. Sie bliebe - neben der Rolle eines auch gegenüber dem Präsidium verantwortlichen und ihm „unterstellten“ Gerichtsmanagers - unverzichtbar, allzumal wegen der Vielzahl der in Gerichten als Bürokration anfallenden „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ und der „Aussenvertretung“ des Gerichts in gerichts- und gerichtszweigübergreifenden Angelegenheiten, namentlich auch gegenüber einer als fortbestehend voraussetzenden ministerialen Justizverwaltung. Zu denken ist insbesondere an eine PräsidentInnenbestellung „auf Zeit“. Aus der Gleichwertigkeit aller Richterämter folgt nicht die Gleichartigkeit; das spezifische Anforderungsprofil für die PräsidentInnen der Zukunft erhöht das Auswahlrisiko - wer auch immer die Auswahlentscheidung trifft.²¹⁹ Erweiterte Selbstbestimmung weist hier nicht auf eine PräsidentInnenwahl durch das jeweilige Gericht; dies bedeutete eine ebenso demokratiewidrige wie - wegen der strukturellen Benachteiligung gerichtsfremder KandidatInnen - sachlich verfehlte Binnenorientierung.

Eine Befristung - zumindest bei der Erstbestellung - eröffnete den Gerichtsangehörigen wie den Bestellungsverantwortlichen vor der Wieder- oder Dauerbestellung Evaluationsmöglichkeiten der nicht von der richterlichen Unabhängigkeit „geschützten“ Gerichtsverwaltungsleistungen. Die mit einem Wechsel zwischen primär verwaltender und ausschließlich rechtssprechender Rolle verbundenen statusrechtlichen (und damit auch wirtschaftlichen) Folgen können durch Zulagen für die Dauer der Wahrnehmung des PräsidentInnenamtes bewältigt werden.²²⁰ Die (potentiell) bloß zeitweilige Wahrnehmung des PräsidentInnenamtes zwingt nicht dazu, dieses Amt auch für eine nachfolgende spruchrichterliche Tätigkeit als Beförderungssamt auszugestalten.

Bei Kollegialgerichten lösungsbedürftig ist wegen der Leitungs- und Lenkungsfunktion der Vorsitzenden der - denkbare, aber wohl nicht häufige - Fall einer PräsidentIn, die nicht zugleich Vorsitzende/r RichterIn ist. Da hier eine Rückstufung nicht an die spruchrichterliche Tätigkeit anknüpft, erscheint im Ergebnis für diese Fälle auch die Übertragung der Vorsitzendenfunktion „auf Zeit“ mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar.

3.4. Insbesondere: Selbstverwaltung und Budgetantragsrecht

In der Logik erweiterter Selbstverwaltung unter Stärkung der Eigenständigkeit der 3. Gewalt liegt ein direktes, eigenes Budgetantragsrecht der Justiz²²¹ - in der Hoffnung, dass es sich nach Gestalt und Höhe an den verfassungsunmittelbar konstituierten Aufgaben orientiert.²²² „Justiz“ ist indes schon wegen der Gliederung in verschiedene Gerichtsbarkeiten kein monolithischer Block; auch ohne einen budgetären Gleichrang mit anderen Staatsaufgaben lässt die Erfüllung der Staatsaufgabe „effektive Rechtsschutzgewähr“ jenseits einer schwer zu bestimmenden Mindestausstattung Raum für politisch zu gestaltende Schwerpunktsetzungen. Die gerichts- und gerichtszweigübergreifende Lösung von Interessengegensätzen unter Ausbalancierung der Budgetansätze erfordert zudem eine demokratisch legitimierte und ver-

²¹⁹ Zur Wahl der Gerichtspräsidenten s. die Thesenpapiere von H. Häuser, K. F. Piorreck und R. Engelhard, *Betrifft Justiz* 1998, 155 f., 156 f., 158.

²²⁰ Enger wohl R. Pitschas ([Fn. 40], 102), der - allerdings für Richterbestellungen auf Zeit - eine erhebliche Beeinträchtigung der persönlichen Unabhängigkeit und damit einen Verstoss gegen Art. 97 Abs. 2 GG befürchtet, „wenn der Richter nach Ablauf seiner Amtszeit, selbst bei Belassen seines Gehalts, in der richterlichen Laufbahn wieder einen Schritt zurück zu gehen hätte“.

²²¹ Ansätze bei Voss (Fn. 75), 390 (Vorlage eigener Vorschläge für den Haushalt; Zusammenfassung der Ansätze in einem Einzelplan); DRiB (Fn. 12), 462.

²²² S.a. Mackenroth/ Wilke (Fn. 77), 157; Macke (Fn. 3), 482

antwortliche Koordinations- und Bündelungsinstanz, die derzeit die Justizressorts bilden und langfristig in einem „Justizverwaltungsrat“ liegen kann.

Allzumal unter Bedingungen der fiskalischen Krise ist realpolitisch und systematisch indes kurz- und mittelfristig die Budgetanbindung über die ministeriale Justizverwaltung²²³ als (zumindest) „second-best-Lösung“ beizubehalten.

- Realpolitisch findet die verfassungsrechtlich verbürgte Sonderung der 3. Gewalt wenig Widerhall bei den anderen Staatsgewalten.²²⁴
 - Beredtes Beispiel ist die Erstreckung der jüngst in Niedersachsen verhängten Haushaltssperre auch auf die Justiz; sie wird in Gerichtskreisen als „Wegfall der Geschäftsgrundlage“ getroffener Konsolidierungsabsprachen interpretiert.
 - Den Wert des zumindest relativen „Schutzes“ der Unabhängigkeit der Justiz und ihrer Belange durch ein Justizministerium spiegeln etwa die Debatte um ein Rechtspflegeministerium in den Ländern, in denen Arbeits- und/oder Sozialgerichtbarkeit bei den Sozialressorts angesiedelt sind, oder die berechtigte rechts- und verfassungspolitische Kritik an einem bei rechtsrichtiger Betrachtung verfassungsrechtlich allerdings möglichen Verzicht auf ein eigenständiges Justizressort.²²⁵
- Systematisch fehlen derzeit nicht nur die ministerialungebundenen Selbstverwaltungsstrukturen, die gegenüber dem Parlament die Finanzierungsbelange der Justiz wirksam zur Geltung bringen und die erforderliche Rechenschaft geben könnten;²²⁶ beim Parlament fehlen hinreichende Strukturen für die erforderliche Haushaltskontrolle.
- Vor allem stecken die bisherigen Ansätze zur Entwicklung outputorientierter, transparenter und aufgabengerechter Budgets noch in den Anfängen; die zentrale Standardfrage, das Qualitätsproblem, ist weithin ungelöst. Solange die Justiz hier ihre Hausaufgaben nicht gemacht hat, kann sie die mit erweiterter Kostentransparenz verbundenen Bedarfsnachweise namentlich hinsichtlich der „weichen“, auf das „outcome“ des Justizsystems bezogenen Qualitätsmerkmale nicht bieten und ist in Budgetverhandlungen hilf-, weil weitgehend argumentationslos einer rein fiskalisch orientierten Konsolidierungspolitik ausgeliefert.

3.5. Öffnung für Ausgestaltung durch Landesrecht

Bundesrecht steht derzeit erweiterter Selbstverwaltung entgegen. Die Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung ist nach der funktionalen Aufgabenteilung im Bundesstaat des Grundgesetzes indes Domäne der Länder. Die unterschiedlichen Ansätze zur Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, die vielfältigen Formen der RichterInnenbestellung sowie die

²²³ S. aber Macke (Fn. 3), 485, der bereits die Existenz von Justizministerien als problematische Vereinnahmung der Dritten Gewalt durch die Exekutive sieht.

²²⁴ Hoffmann-Riem, Modernisierung (Fn. 3), 278; ders. (Fn. 69), 30 f.; pro domo, realpolitisch aber berechtigt, s.a. K. Schubert, Demokratie braucht Justiz. Die Rolle der Justiz im System der Gewaltenteilung, DRiZ 2001, 239 (241).

²²⁵ Zur entgegenstehenden Entscheidung des VerfGH NW (NJW 1999, 1243 ff. = DVBl. 1999, 714 ff.) s. nur R. Brinktrine, Organisationsgewalt der Regierung und der Vorbehalt des Gesetzes - zur Reichweite der „Wesentlichkeitstheorie“ am Beispiel der Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium in Nordrhein-Westfalen, JURA 2000, 123 ff.; J. Wieland DVBl. 1999, 719 ff.; H. Sendler, Vom schönen Schein des bösen Scheins - Oder: Alle Macht den Richtern, NJW 1999, 1232 ff.; E.-W. Böckenförde, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, 1235 f.; M. Möstl, Sicherheitsgewährleistung im gewaltenteilenden Rechtsstaat, in: M. Demel (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten, Stuttgart u.a. 2001, 53 (77 ff.).

²²⁶ Dazu der Vorschlag P. Lindemann (ZRP 1999, 200 [204 f.]), beim Parlament eine auf Zeit durch Richter besetzte „Kanzlei der Gerichte“ zu errichten.

Spannbreite bei der Ausgestaltung und Reichweite richterlicher Mitbestimmung weisen darauf, dass ohne Qualitätseinbußen für die Organisation einer qualitativ hochstehenden Rechtsschutzgewähr Abschied vom Erfordernis einer bundeseinheitlichen Ausgestaltung der inneren Gerichtsverfassung genommen werden kann.

Für die Umsetzung ist der Weg über Öffnungs- oder zumindest Experimentierklauseln zu gehen; er hilft - wie das Beispiel ZPO-Novelle zeigt²²⁷ -, Politikblockaden zu überwinden und verdient auch föderalismuspolitisch²²⁸ den Vorzug.

VI. Resümee

- Die Justiz als gesonderte Staatsgewalt hat durch eine offensive Thematisierung der Qualitätsdimensionen einer rein fiskalisch-ökonomistischen Modernisierungsdebatte entgegenzuwirken; in diesem Rahmen hat sie sich indes auch auf die rein fiskalischen Dimensionen der Diskussion (inkl. Kostentransparenz) einzulassen.
- Einer Verschiebung der Gewaltenbalance im Zeitalter der Ökonomisierung zugunsten der 2. Gewalt kann sie nur durch eine aktive Annahme der Modernisierungsrolle entgegenwirken, die Qualitätsdimensionen in den Mittelpunkt rückt.
- Hierzu bedarf es auch einer Erweiterung der Richterrolle und der Rejustierung des Verständnisses von richterlicher Unabhängigkeit, die Raum für eine kollektive, justizinterne Feinsteuerung lässt.
- Die Eigenständigkeit der Justiz als 3. Staatsgewalt ist dabei durch einen demokratiekompatiblen Ausbau von Selbstverwaltungselementen sowie eine generelle Einführung von Richterwahlausschüssen zu stärken. Für ein eigenständiges Budgetantragsrecht ist es verfrüht.

²²⁷

§ 119 Abs. 3 bis 6 GVG n.F.

²²⁸

U. Berlit, Verfassungsrechtliche Perspektiven des Föderalismus, in: H. H. von Arnim/ G. Färber/ S. Fisch, Föderalismus - Hält er noch, was er verspricht?, Berlin 2000, 63 (85 f.).