

Karl Friedrich Piorreck

“Modernisierung“ der Justiz: halbherzig, ängstlich und noch mehr Macht für die Justizverwaltung

Anfang des 20. Jahrhunderts gab es in Deutschland etwa 8.000 Richter und etwa die gleiche Anzahl Rechtsanwälte. Schon damals warder Ruf nach Justizreformen laut. Seither wird in Deutschland ständig an der dritten Gewalt herumoperiert; sie wird immer wieder reformiert und modernisiert. Bisher ohne Erfolg.

Auch mit dem sogenannten Rechtspflegeentlastungsgesetz der achtziger und neunziger Jahre hat sich die Justizpolitik selbst nur etwas vorgemacht und die tatsächliche Situation der Gerichte schöngerechnet, und zwar durch Streitwertgrenzänderungen, Verschiebung von Spruchkörper-tätigkeiten auf den Einzelrichter und Verkleinerung der Berufsrichter-bänke. Das hat alles schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegeben - nur mit anderer Begründung.

Wir haben jetzt rund 22.000 Richter und über 100.000 Rechtsanwälte und wieder rollt eine Reform- und Modernisierungswelle durch die Republik. Die erste und die zweite Gewalt wollen die dritte Gewalt für das 21. Jahrhundert fit machen. Das klingt gut. Schlagwörter wie "Bürgernähe", "Effizienz", "Effektivität", "Transparenz", "Budgetierung", "Personalentwicklung", "Controlling", "Kosten- und Leistungsrechnung", "Synergieeffekte", "Benchmarking" sind in Mode. Wer sie gebraucht, gibt sich schon den Anschein von Reform- und Modernisierungswillen und Management-Kompetenz, ohne die heute nichts mehr geht. Leider wird im Bereich der Justizpolitik schon immer mehr geredet, als gehandelt.

Da ist z.B. das Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte vom 22. 12. 1999 (BGBl. I, 2598), durch das einige Vorschriften des GVG über die Präsidien und die Geschäftsverteilung geändert wurden; ein richtiger und wichtiger, aber leider nur halbherziger Schritt. Aufgeschreckt durch die Vorgänge um den früheren Präsidenten des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main und bohrende Fragen der Öffentlichkeit, wollte man die Gerichtsstrukturen grundlegend ändern. Die Wahl der Gerichtspräsidenten durch die Richterinnen und Richter auf Zeit (vgl. dazu Leeg ZRP 2000, 483, 485) wäre die richtige Antwort gewesen. Nicht einmal § 21 e Abs. 6 GVG hat man sich herangewagt. Das bedeutet: noch immer können Richterinnen und Richter gegen den Willen des Präsidiums für Aufgaben der Justizverwaltung ganz oder teilweise freigestellt und damit der Rechtsprechung entzogen werden. Auch daran wird sichtbar, dass in den Gerichten Verwaltung vor Rechtsprechung rangiert.

Die GVG-Änderungspläne sind nur deshalb nicht ganz ins Wasser gefallen, weil die Gesetzesänderung nicht kostet. "Kostenneutralität" beherrscht die Justizpolitik.

Es sieht danach eher schlecht für die angekündigte Reform des Zivilprozesses aus. Die Diskussionen im Bundestag und vor allem im Bundesrat zeigen ganz deutlich, dass es kaum noch um die Sache geht, sondern vor allem um die Frage, ob Kostenneutralität gewährleistet ist oder nicht. Ob die ZPO-Reform kommt, steht noch in den Sternen. Wie hoch der Schaden wäre, wenn sie nicht käme, lässt sich schwer sagen, zumal wohl in nur noch eine kleine Lösung angestrebt wird.

WarumbegnügensichdieReformermitinerschwammigenZielbeschreibung?E
kennensienicht,dass„Bürgernähe,Effizienz,Transparenz“undeinbisschen
„StärkungderAmtsgerichte“zuunbestimmtist? r-

Warumerklärtmannichtdie„zeitnahe,endgültige,erstinstanzlicheStreitschlichtung“
zumReformzielundrichtetdieJustiz-undRechtspolitikdaranaus?

WarumwagtmandenlängstfälligenSchrittzurDreistufigkeit/Dreigliedrigkeitimmer
nochnicht?DieErfahrungenmitinemBerufsrichterindererstenInstanzunddem
ausdreiBerufsrichterngebildetenSpruchkörperinderzweitenInstanzsinddurc
wegpositiv. h-

WährendbisherReformansätzeweitgehendimKeimersticken,weildieReformen
nichts kostendürfen,kommtesjetztnochschlimmer.Eswird erwartet,dassRefo
menzuEinsparungenführen(Stichwort:„Effizienzdividende“).Dabeischrecktdie
Exekutiveauchnichtdavorzurück,dieLandes-undBundesgesetzgeberzuumg
hen. r-
e-

DieLandesverwaltungen-auchdieLandesjustizverwaltungen-sollenmodernisiert
werden.Dasleuchtetsoforteinundstimmtfroh.Wennmanabergenauehinsieht,
gehtesinderJustizjedochnuramRandeumdieJustizverwaltung.ImMittelpunkt
steheneindeutigdieGerichte.SiewerdenalsTeilerderLandesverwaltungdefiniert
undalsVerwaltungsbehördenbehandelt.DievonMacke(DRiZ1999,481ff)b
schriebeneGefahr,dassdiedritteGewaltzurBeutederExekutivewerdenkönnte,
drohtjetztwirklich. e-

NichtnurinHessensolldas„NeueSteuerungsmodell“eingeführtwerden.Esistvon
derKommunalenGemeinschaftsstellefürVerwaltungsvereinfachung(KGSt)als
SteuerungskonzeptfürdiekommunaleundsonstigeVerwaltunggeschaffenworden.

ZentralesAnliegendesNeuenSteuerungsmodellsistes,ArbeitsabläufeinderVe
waltungswirtschaftlicherzugestalten,einAnliegen,dasUnterstützungverdient.B
hördlicheAufgabenkönnendurchdieRegierung,dasFachministeriumunddieB
hördlenleitunghinsichtlichdesInhaltsunddesAblaufangeordnet,zugewiesen,g
staltetundauchsonstumfangsendbeeinflusstwerden;dennbeiihnenundnichtbei
denAusführendenliegtdieVerantwortungfürdieArbeitsabläufeunddieArbeitse
gebnisse. r-
e-
e-
e-
r-

IndiesesBildpassendieArbeitsabläufeindenGerichtennicht,soweitsiederer
Hauptaufgabe,dieRechtsprechung,betreffen.RechtsprechungistnichtdasErge
niseinesbehördlichenAblaufs,sonderneineshöchstpersönlichenErkenntnispr
zesses.HierfehltderRegierung,demJustizministerunddenGerichtsvorständen
jedeVerantwortungfürdasArbeitsergebnis.SiesindfürdieorganisatorischeUnte
stützungderRechtsprechungverantwortlich.Daraufsolltensiesichkonzentrieren
unddenGerichtenendlichdiepersonellenundsächlichenMittelzurVerfügungste
len,diedringendbenötigtwerden.DagegenliegendeZuweisung,Ablaufsteuerung
undEntscheidungereinzelnengerichtlichenVerfahrenalleininderHandundVe
antwortungderRichterinnenundRichter.SieerhaltenAnweisungennurdurchdas
Gesetz(Art.97Abs.1GG)undentscheidenalleindarüber,wiesiediegesetzlichen
VorgabenimEinzelfallumsetzen.DieJustizverwaltunghatsichdaherauszuhalten. b-
o-
r-
l-
r-

Jede Einflussnahme und jeder Versuch einer Einflussnahme auf die Zuweisung, Ablaufsteuerung und Entscheidung gerichtlicher Verfahren ist der Regierung, dem Justizminister und dem Gerichtsvorstand untersagt. Wenn der Exekutive etwas nicht gefällt, egal ob aus gutem oder schlechtem Grund, darf sie niemals selbst Bericht i-
gendinein Verfahren eingreifen. Sie darf nur beobachten und kann versuchen, den
Gesetzgeber auf der Grundlage ihrer Beobachtungen zu einer Gesetzesänderung zu
veranlassen.

Jede Maßnahme der Exekutive, die über die Beobachtung hinausgeht und sich zu
einer mittelbaren oder unmittelbaren Einflussnahme auf die Rechtsprechung eignet,
ist ohne gesetzliche Grundlage, d. h. ohne gesetzliche Regelung oder Verwaltung s-
anordnung auf Grundgesetzlicher Ermächtigung, unzulässig.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sind für alle Reform- und Modernisierung s-
vorhaben verbindlich.

Die Annahme, als gesetzliche Grundlage für verfahrensbeeinflussende Handlung s-
anweisungen durch die Exekutive käm die Haushaltsgesetze in Betracht, ist irrig.
In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf
die Einnahmen und Ausgaben des Staates und auf den Zeitraum beziehen, für den
das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Wenn darüber hinaus Landesverfassungen
Regelungen gestatten, die sich auf die Verwaltung der staatlichen Einnahmen und
Ausgaben beziehen, so erweitert dies nicht die Kompetenz des Haushaltsgesetz z-
gebers und der Exekutive gegenüber der dritten Gewalt.

Der Haushaltsgesetzgeber kann zwar durch die Mittelzuweisung faktisch auch auf
die Rechtsprechung einwirken, Vorgaben für die Zuweisung, den Ablauf oder die
Entscheidungen eines gerichtlichen Verfahrens darf er jedoch nicht machen.

Alle bisher existierenden und für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodellens t-
wickelten Konzeptes sind für behördliche Abläufe mit einem hierarchischen Vorg e-
setzten-Untergebenen-Verhältnis konzipiert. In den Gerichtengibt es derartige hie r-
archische Strukturen weder im Verhältnis der Gerichtsvorstände zu den Richterinnen
und Richtern, den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern sowie den Urkundsbea m-
tinnen und Urkundsbeamten noch im Verhältnis der Gerichtsvorstände zu den übr i-
gen Bediensteten, soweit sie mit Aufgaben betraut sind, die mit der Rechtsprechung
in Zusammenhang stehen. Dieses sogenannte arbeitstechnisch vom dem Vorgang
der richterlichen Entscheidungsbildung abtrennbaren Aufgaben (BGHNJW 1987,
1198, 1199) werden inhaltlich alle durch die Richterinnen und Richter bestimmt.
Durch die Abtrennung werden sie nicht zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung und
damit der Exekutive, sondern bleiben Aufgaben der Rechtsprechung und damit der
dritten Gewalt. Schon aus diesem einfachen Grund sind die Konzepte des Neuen
Steuerungsmodellens in ihrer bisherigen Form nicht auf die Gerichte übertragbar.

Zentrale Elemente des Neuen Steuerungsmodellens sind für den Rechtsprechungsb e-
reich der Gerichte ungeeignet und kommen deshalb nicht in Frage. Im Rechtspr e-
chungsbereich darf es z. B. weder Kontraktmanagement mit Hilfe von Zielvereinba-

rungennocheinüberdieBeobachtunghinausgehendesControllinggeben.Dann
 aberkannmankaumnochvomNeuenSteuerungsmodellssprechen.DieReformer
 wissendasgenau.Stattsichder–sichernichtgeringen–Mühezuunterziehen,g e-
 meinsammitderWissenschaftundderPraxisgerichtsspezifischeModernisierung s-
 konzeptezuentwickeln,streuensieindievorhandenenKonzeptelediglichFre i-
 zeichnungsklauselnwie"DierichterlicheUnabhängigkeitbleibtunberührt"ein.Das
 reichtjedochbeiweitemnichtaus,wennmanesmitderlängstfälligenModernisi e-
 rungundReformderJustizernstmeintunddenAnspruchdesBürgersaufeinevon
 FremdbeeinflussungfreieRechtsprechungtatsächlichgewährleistenwill.

 KarlFriedrich PiorreckistVorsitzenderRichteramOberlandesgerichtFrankfurtam
 Main