

Mit dem Werkzeugkasten des NSM in die Justiz

von Professor Dr. Klaus F. Röhl

I. Der heiße Brei in der Küche der Justizreform

Mitten in der Justiz gibt es einen großen Topf mit heißem Brei, nämlich die Tätigkeit der Richter selbst. Alle schleichen herum. Schon bei der Strukturanalyse der Rechtspflege haben Kienbaum und Kollegen vor der Tür der Richter halt gemacht¹. Und so geschieht es mit einer tiefen Verbeugung vor der richterlichen Unabhängigkeit auch in den Projekten der Länder zur Modernisierung der Justiz nachdem Neuen Steuerungsmodell (NSM). Aber ihrer Intention nach laufen die neuen Reformansätze darauf hinaus, auch den Kernbereich der Justiz zu beeinflussen, und das kann auch gar nicht anders sein, denn im Mittelpunkt der Justiz stehen die Richter und ihre Arbeit, und jede Reform, die diesen Mittelpunkt ausspart, wird ihr Ziel verfehlen. Die Reform dieses Kernbereichs sollte nicht durch die Hintertür des NSM, sondern durch den Haupteingang erfolgen. Der Haupteingang wäre ein professionelles Gerichtsmanagement. Um diesen Eingang zu öffnen, sollten die Gerichte in die Selbstverwaltung entlassen werden.

Man kann natürlich schon fragen, ob denn im Kernbereich der Justiz überhaupt eine Reform notwendig ist oder ob nicht insoweit alles zum Besten steht. Die Frage läßt sich aber gar nicht direkt beantworten. Erst wenn man eine ernsthafte Anstrengung unternommen hätte, und am Ende nicht viel dabei herauskäme, ließe sich sagen, daß es nicht viel zu verbessern gibt. Bis dahin muß man die Gründe ernst nehmen, die für die Notwendigkeit einer Reform auch im Kernbereich der Justiz angeführt werden:

Zunächst hat sich das Umfeld der Justiz verändert:

- Die Forderung nach einem „schlanken Staat“ macht auch vor der Justiz nicht halt.
- Die Finanzkrise des Staates ist unübersehbar.
- Unter den Klienten der Justiz hat der Ausländeranteil zugenommen.
- Unternehmen und Anwälte schließen sich zu immer größeren Einheiten zusammen.
- Der Rechtsverkehr (und ebenso der „Unrechtsverkehr“) hat sich internationalisiert.

Hinzu treten justizspezifische Gesichtspunkte:

¹ Axel G. Koetz/Ludwig Frühauf, Organisation der Amtsgerichte, Köln, Bundesanzeiger, 1992; Wibera, Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungs-/Finanzgerichte, Köln, Bundesanzeiger, 1991

- Die Richter sind - ähnlich wie die Hochschullehrer- dem pauschalen Verdacht der Leistungsverweigerung unter dem Deckmantel der richterlichen Unabhängigkeit ausgesetzt. Ob der Verdacht zutrifft oder nicht, spielt keine Rolle. Er ist in der Welt, und er wirkt.
- Die Justiz hat sich nunmehr 50 Jahre ungestört entwickeln können. Zwar ist die Belastung der Justiz mit Fällen in dieser Zeit stärker angestiegen, als die Zahl der Richter, des nichtrichterlichen Personals und stärker auch als die materiellen Ressourcen. Aber es gibt einige Anhaltspunkte für die Vermutung, daß die Arbeitskapazität der Justiz stärker gewachsen ist als Ressourcen und Personal.
- In den meisten Zweigen von Produktion und Dienstleistung hat es in derselben Zeit große Produktivitätsfortschritte gegeben.
- Die Justiz ist wegen der Verengung des Arbeitsmarkts für Juristen schon seit mehreren Jahren in der Lage, sich die qualifiziertesten jungen Juristen zu sichern.
- Darüber hinaus hat sich die Richterschaft kräftig verjüngt.

Man kann daher die Vermutung der Politik, es gebe Effizienzreserven aufzudecken, nicht einfach zurückweisen, sondern muß sich einer gründlichen Nachsuche stellen.

Schließlich ist nicht zu übersehen, daß die Justiz an einem erheblichen Demokratie- oder Kontrolldefizit leidet. Die Sprache des NSM zeigt ihre Herkunft aus der Betriebswirtschaft. Wirtschaftsunternehmen sind ihren Eigentümern verantwortlich und werden letztlich an ihrem Markterfolg gemessen. Wenn Opel schlechtere Teile einbaut, stimmen die Kunden ab, indem sie zur Konkurrenz gehen. Wenn die Leistung der Kommunalverwaltung nachläßt, so daß die Bürger mit dem Serviceangebot unzufrieden sind, dann - so jedenfalls die Theorie - erhält die Führung bei der nächsten Wahl die Quittung. Die staatsunmittelbare Verwaltung ist, vermittelt durch die Regierung, dem Parlament verantwortlich. Wer, wenn nicht die Justiz selbst, die doch in alle Richtungen ihre Haftungsblitze schleudert, müßte ein Gefühl dafür entwickeln, welch unerhörtes Privileg die Regelung des § 839 Abs. 2 Satz 1 BGB bedeutet? Das Haftungsprivileg der Richter ist weder selbstverständlich noch rechtsstaatlich geboten. Das zeigt ein Blick nach Frankreich und in die Schweiz, Ländern, denen man die Rechtsstaatlichkeit nicht absprechen wird.

Als 1987 vom Bundesministerium der Justiz die Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR)² gestartet wurde, schien es sich um ein herkömmliches Reformprogramm zu handeln³. Inzwischen

² Johannes Stock/Heimfried Wolff/Petra-Ida Thünte, Strukturanalyse der Rechtspflege. Bilanz eines Forschungsprogramms des Bundesministeriums der Justiz, Köln, Bundesanzeiger, 1996.

³ Ich habe damals die Idee des Court-Management in dieses Programm eingebracht: Klaus F. Röhl, Gerichtsverwaltung und Court Management in den USA, Köln, Bundesanzeiger, 1993; vgl.

ist, was als Organisationsreform startete, überholt worden von der Welle des New Public Management (NPM), der wirkungsorientierten Verwaltungsführung⁴. In Deutschland ist daraus das Neue Steuerungsmodell (NSM) geworden. Dabei handelt es sich nicht länger bloß um eine Anpassung und Modernisierung der Bürokratie, sondern um eine ganzheitliche antibürokratische Neuorientierung. Was ursprünglich in der Kommunalverwaltung begann, hat auf andere Teile der Staatsverwaltung und inzwischen auch auf die Justiz übergegriffen. Den Anfang haben die Hansestädte gemacht, zunächst seit 1994 Bremen⁵ und seit 1995 unter der energischen Regie von Wolfgang Hoffmann-Riem als Justizsenator die Hansestadt Hamburg mit ihrem Projekt „Justiz 2000“⁶. Inzwischen sind die meisten Bundesländer gefolgt, sei es mit flächendeckenden Maßnahmen, sei es mit regional begrenzten Pilotprojekten.

Kaum wird es ernst mit den Reformen, da wird - so scheint es jedenfalls - den Reformern der Knüppel der richterlichen Unabhängigkeit zwischen die Beine geworfen. Nun geht der Streit darum, ob das NSM sozusagen im Umfassungsangriff die richterliche Unabhängigkeit bedroht. Die Reformer selbst verneinen das nachdrücklich.

In dem „Bericht der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (Stand: 15. Mai 1997)“ heißt es⁷:

„Die spruchrichterliche Tätigkeit selbst kann nicht Gegenstand einer Organisationsreform sein. Denn die spruchrichterliche Tätigkeit im engeren Sinne ist durch die verfassungsrechtliche Garantie der Unabhängigkeit (Art. 97 I GG) vor anderen Zugriffen als den im Gesetz vorgesehenen geschützt.“

auch Röhl, Court Management als Selbstverwaltung der Justiz, in: Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Justizmanagement - Wege zu einer modernen Rechtspflege, Stuttgart 1995, S. 30-48.

⁴ Hermann Hill, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitsheft Nr. 109, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997; Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1985; Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler, Karl Schwaar (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien, 1995.

⁵ Ulrich Mäurer, Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, DRiZ 1996, 47-53.

⁶ Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998; ders., Justiz 2000. Reform der Gerichtsverwaltung am Beispiel Hamburgs, DRiZ 1998, S. 109-119.

⁷ In : Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, S. 37-129, S. 42.

Die gegenwärtig in verschiedenen Bundesländern begonnene Reform der Gerichtsverwaltung setzt dementsprechend nicht an der spruchrichterlichen Tätigkeit an. Es geht vielmehr um die Organisation der personellen und sächlichen Infrastruktur spruchrichterlicher Tätigkeit, z.B. die Arbeit der Geschäftsstellen und Kanzleien, ihr Zusammenspiel mit dem richterlichen Personal, das Haushalts- und Beschaffungswesen, den Einsatz von EDV-Technik, die Personalverwaltung, die Aus- und Fortbildung bzw. allgemein die Personalentwicklung.“

Vorsichtig wird hinzugefügt:

„In den Rand- und Verzahnungszonen zu spruchrichterlicher Tätigkeit wird in den konkreten Problemfeldern zu klären sein, in welchem Ausmaß die Garantie richterlicher Unabhängigkeit und die Aufgabe der Qualitätssicherung Änderungen ausschließt. Allerdings nimmt die Einsicht zu, daß die richterliche Tätigkeit auch auf die verfügbaren Ressourcen Rücksicht nehmen und um eine möglichst sparsame Ressourcenverwendung bemüht sein muß. Dies setzt Kenntnisse der Richter/-innen über die maßgeblichen Kostenfaktoren voraus.“

Hoffmann-Riem⁸ schreibt dazu:

„Die richterliche Unabhängigkeit steht nicht im grundsätzlichen Widerspruch zu dem Bemühen, die Gerichtsverwaltung effizient zu organisieren und sie – soweit dies nicht der Fall ist – zu modernisieren.

Verfassungsrechtlich garantiert ist (spruch)richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG). Auf die verfassungsrechtliche Reichweite dieser Garantie sei hier nicht näher eingegangen. Es sei lediglich daran erinnert, daß diese Garantie in einem spezifischen historischen Kontext entstanden ist, der dem Wandel unterliegt. Dementsprechend muß die Reichweite der Garantie mit dem Blick auf die in der Verfassung verankerten Zweckbestimmung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen bestimmt werden.“

Der Umfassungsangriff ist jedoch längst vorbereitet. So hat Martin Eifert hinter dem Vorhang der technischen Sprache des NSM das Modell in seiner Anwendung auf die Justiz bis in die Details ausformuliert, nicht ohne bei jedem Schritt zu versichern, daß die richterliche Unabhängigkeit nicht berührt werde. Sein Fazit lautet:

⁸ Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr „Projekt Justiz 2000“ -, in: ders. (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, S. 243-282, S. 249. Vgl. auch Fritz Behrens, Kostencontrolling und Haushaltsflexibilisierung als Instrumente einer modernen Justiz und Verwaltung, in: Gewaltentrennung bei kostenorientierter Justiz und Verwaltung, in: Haus Neuland, Werkstattbericht 17, Dokumentation der 12. Rechtspolitischen Akademietagung am 8./9. Mai 1998, S. 7-19.

„Bei der Steuerungsaufgabe der Justizbehörde kann es deshalb nicht um die Steuerung der zentralen Leistung gehen, sondern nur um die Steuerung des Modus der Leistungserbringung. Es geht ausschließlich um Effizienz, genauer: um die Förderung von (Organisations- und Verfahrens-)strukturen, die eine effiziente Erfüllung der vollständig eigenverantworteten Aufgaben ermöglichen.“

Schuppert hat sich dieser Beurteilung angeschlossen. Er meint, das NSM als gerade *nicht inhaltliche Steuerung* sei tendenziell nicht geeignet, gegen die richterliche Unabhängigkeit zu verstoßen oder diese zu beeinträchtigen, denn diese meine von ihrer Schutzrichtung her vor allem ein inhaltliches Einmischungsverbot⁹. Schuppert hat zwar zugleich darauf hingewiesen, daß in anderen Zusammenhängen Organisation und Verfahren durchaus auf die Inhalte durchschlagen, so daß man sich etwa für den Grundrechtsschutz weitgehend auf Organisation und Verfahren verläßt. Aber er ist, was die Übertragung des NSM auf die Justiz betrifft, nicht tiefer in die Details eingedrungen. Erst eine Gesamtbetrachtung, die von Vorstellungen über die konkreten Auswirkungen ausgeht, kann zeigen, ob die „dezentrale Ressourcensteuerung“ in eine inhaltliche Steuerung der Rechtsprechung umschlägt. Noch werden alle Reformbemühungen als mehr oder weniger vorläufig, partiell und experimentell vorgestellt. Es ist deshalb notwendig, sich die Implementation des NSM in der Justiz mit möglichst allen Konsequenzen auszumalen, um eine Grundlage für die notwendige Gesamtbetrachtung zu gewinnen.

Dieser Aufgabe hat sich eine Arbeitsgruppe Hamburger Verwaltungsrichter unterzogen¹⁰. Sie haben sozusagen in einem Gedankenexperiment augetestet, was alles geschehen könnte, wenn man vorbehaltlos in den Werkzeugkasten des NSM greift. Sie kommen zu dem Ergebnis, eine Übertragung des NSM auf die Justiz wäre schon technisch kaum erfolgversprechend. Vor allem aber führe eine konsequente Implementation des NSM in eine strukturelle Abhängigkeit der Justiz und sei deshalb rechtlich unzulässig. Mit dieser Ansicht möchte ich mich hier auseinandersetzen.

⁹ Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, 1998, S. 215-S. 235, S. 235.

¹⁰ Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg (Bertram/Braun/Graf von Schlieffen/Wagner), Neues Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg?, vervielf. Manuskript, 1998, 200 S., zu beziehen bei der Geschäftsstelle des Deutschen Richterbundes.

II. Die Werkzeuge des NSM

1) Zur Funktionslogik des NSM

Das Prinzip des NSM und seine Werkzeuge brauchen nicht mehr vorgestellt zu werden. Bei der Anwendung auf die Justiz geht es grob gesagt darum, daß die Justizhaushalte der Länder eingefroren werden. Sozusagen als Ausgleich erhält die Justizverwaltung größere Verfügungsfreiheit über ihren Haushalt mit der Maßgabe, nicht nur den Mangel intern selbst zu verteilen, sondern darüber hinaus eine jährliche Effizienzrendite zwischen 1 und 3 % zu erwirtschaften. Das von den Justizverwaltungen dafür benutzte Rezept ist eben das NSM, das von Land zu Land in unterschiedlicher Konsequenz gehandhabt wird.

Man kann und muß dem NSM durchaus kritisch begegnen. Die theoretische Diskussion um dieses Modell erweckt oft den Eindruck, als habe es vorher noch nie Anstrengungen um eine Verwaltungsreform gegeben; sie ist erstaunlich geschichtslos. Man kann sich auch daran stoßen, daß die inzwischen massenhaft angehäuften Literatur nur selten wissenschaftlichen Maßstäben genügt, daß auch hier längst mit Zitierkartellen um Einfluß und Marktanteile für Beraterfirmen gekämpft wird. Vor allem aber kann das Modell seine Herkunft aus der Betriebswirtschaft nicht verleugnen. Es setzt primär auf eine monetäre Steuerung. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Justiz darf die monetäre Steuerung jedoch nie den Vorrang vor der Steuerung über den Gemeinwohlaspekt gewinnen¹¹. Aber aktuell hat das NSM die Dinge, jedenfalls in der Kommunalverwaltung, in erstaunlicher Weise in Bewegung gebracht. Deshalb verdient es auch in der Justiz eine Chance.

Die Hamburger Verwaltungsrichter stellen schon die Funktionslogik des Modells in Frage. Sie meinen, die bis zu Einzelprodukten spezifizierte Budgetierung im Verein mit einem konsequenten Controlling werde nach wenigen Rechnungsperioden dazu führen, daß auch die letzten Effizienzreserven aufgespürt, weitergemeldet und in die Leistungsvereinbarung eingebaut würden.

„Nur durch das Aufspüren immer neuer Reserven können sich die Mitarbeiter der Verwaltung - bis zur nächsten Leistungsvereinbarung - noch Freiräume schaffen. Denn niemand wird ernstlich bezweifeln wollen, daß die Politik versuchen wird, die ihr durch dieses Modell erstmalig gegebene Möglichkeit zur gleichsam pfenniggenauen Abrechnung auch zu nutzen, um jedes Jahr aufs neue Haushaltsmittel einzusparen. Dies

¹¹ Dieter Delwing/Hans Windlin, „New Public Management“: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht, ZBl 1996, S. 183-203; Ulrich Penski, Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung, DÖV 1999, S. 85-96; Rainer Pitschas, Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit als „Ökonomisierung“ des Rechtsstaates?, in: ders. (Hrsg.), Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Berlin 1999, S. 59-91.

kann nunmehr problemlos dadurch geschehen, daß die zugewiesenen Mittel - prognostizierte Effizienzgewinne gleichsam antizipierend - immer etwas knapper bemessen werden, als es dem Ergebnis der letzten Jahresrechnung entsprechen müßte.“ (S. 37)

Dieser Einwand ist sicher ernst zu nehmen. Ich kann ihn aber doch nicht für durchschlagend halten. Das NSM ist anspruchsvoller. Es begnügt sich nicht damit, Effizienzreserven und Freiräume aufzuspüren. Vor allem anderen will es neue Produktionsmethoden anregen oder jedenfalls alte verbessern. Dazu will das NSM dem Erfindungsreichtum auf die Sprünge helfen. Im übrigen mag es zwar richtig sein: Jede Reform erschöpft sich eines Tages selbst. Früher oder später folgt die nächste Reform. Aber deshalb kann man nicht von vornherein auf Reformen verzichten.

2) Produktbeschreibung

Nehmen wir also das erste Werkzeug aus dem Kasten. Es heißt Produktbeschreibung¹². Gemeint ist eine möglichst genaue Festlegung dessen, was geleistet werden soll. Was könnte das für die Justiz bedeuten? Auf den ersten Blick wenig, denn die Produkte sind in materiellen und Prozeßgesetzen sehr genau definiert. Die Gerichte haben Rechtsschutz zu gewähren, indem sie Urteile und Beschlüsse erlassen und bei Vergleichen helfen. Für Aufgabenkritik bleibt wenig Raum. Eher wäre daran zu denken, daß über die in den Gesetzen obligatorisch vorgesehenen Mindestaufgaben hinaus weitere Produkte fakultativ angeboten werden könnten, wenn es dazu nicht an Kapazität fehlte.

Der theoretische Ansatz des NSM sieht den Übergang von der Input-Steuerung zur Output-Steuerung vor. An Stelle der herkömmlichen Führung und Steuerung der Verwaltung über die Zuweisung von Ressourcen durch Haushalt und Stellenpläne, die in bestimmter Weise zu verwenden sind, sollen der Verwaltung die Mittel in Abhängigkeit zu den von ihr erbrachten Leistungen und Wirkungen zur Verfügung gestellt werden. Die Politik soll nicht länger über das „Wie“ der Verwaltungsführung befinden, sondern sich ganz auf das „Was“, auf den „Output“ konzentrieren. Die Übertragung des Modells auf die Justiz leidet allerdings unter dem Problem, daß der Bund die Gesetze macht und damit den „Output“ festlegt, während die Länder das Geld geben. Daher zeigt sich auf den zweiten Blick für die Produktbeschreibung wenig Spielraum.

3) Kunden- und Serviceorientierung

Es ist immer noch ungewohnt, von der Rechtsprechung als einer Dienstleistung zu reden und die Klienten der Justiz als Kunden anzusehen. Man sollte indessen nicht so viel Wert auf bestimmte Begriffe legen. Einer der Gründe des Reformdrucks ist der Akzeptanzverlust des Staa-

¹² Dazu mit Bezug auf die Justiz Eifert a. a. O. S. 167 ff.

tes¹³, der bis zu einem gewissen Grade auch die Justiz erfaßt. Als Gegenmittel bleibt keine Wahl als eine stärkere Orientierung an dem Bürger, auf den es letztlich ankommt. Die Kunden- und Serviceorientierung hat daher im NSM allgemein einen hohen Stellenwert. Es ist auffällig, daß davon in der Justizreform verhältnismäßig wenig die Rede ist. Es fällt auf, daß die Diskussion um die Justizreform nur zwischen der Justizverwaltung, den Richtern und Experten geführt wird. Politiker und Medien interessieren sich nur mäßig für das Thema. Das Publikum bleibt ausgesperrt. Insoweit bleibt die Implementation des NSM, wie sie bisher in der Justiz ins Werk gesetzt wurde, unvollständig.

4) Probleme der Qualitätsbeschreibung der Justiz

Ein wesentlicher Bestandteil der Produktbeschreibung ist die Festlegung der Produktqualität. Die Hamburger Verwaltungsrichter meinen, schon an dieser Stelle müsse die Übertragung des NSM auf die Justiz scheitern. Sie sehen zwar durchaus, daß es verschiedene Qualitätsgesichtspunkte auch für die gerichtliche Entscheidungstätigkeit gibt. Sie halten es jedoch für ausgeschlossen, die Qualität des Justizprodukts quantifizierbar oder in anderer Weise in Kenngrößen auszudrücken, und folgern, deshalb sei eine Produktdefinition nicht möglich. Die Praxis der Reformen scheint ihnen Recht zu geben. Aus „Praktikabilitätsgründen“ soll sich die Übertragung des NSM auf die Justiz vorläufig auf ein „operatives Produktverständnis“ beschränken, das heißt also, auf den rein quantitativen Gesichtspunkt der Erledigung von Verfahren.

5) Probleme der Leistungsmessung

Produktbeschreibung und Leistungsmessung hängen eng zusammen. Eine Produktbeschreibung ist nur sinnvoll, wenn das Ergebnis auch überprüfbar ist. Unter dem Einfluß des NSM ist Leistungsmessung inzwischen zum „Megatrend“ in der öffentlichen Verwaltung geworden¹⁴. Die Justiz zeichnet sich dadurch aus, daß die Leistungserbringer eine qualitative Beschreibung ihrer Produkte bevorzugen, während die Leistungsmessung sich auf quantitative Kriterien stützt. Daraus kann sich eine fatale Spirale entwickeln. Weil die Quantität - Eingänge und Erledigungen, Dauer und Rechtsmittel - so einfach meßbar ist, wird sie gemessen. Das hat aber Rückwirkung auf die Qualität. Da gemessene Leistung belohnt wird, wird auf Kosten der Qualität meßbarer Output erzeugt, also vor allem flotte Erledigungen. Die Sache wird noch schwieriger dadurch,

¹³ Kuno Schedler, Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in: Hablützel u. a., Umbruch in Politik und Verwaltung, 1995, S. 15-29, S. 20.

¹⁴ Werner Bussmann, Verwaltungsleistung messen und steuern: Konzeption, Konsens und Kosten, Gesetzgebung heute (LeGes) 1999, S. 61-77; ferner Stefan Machura, Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 32, 1999, S. 403-427.

daß einige Meßgrößen, die man vordergründig auch als Qualitätsmerkmale ansehen könnte, nicht einfach zu interpretieren sind. So spricht etwa eine hohe Verurteilungsquote im Strafverfahren für die Qualität der staatsanwaltlichen Ermittlungen. Wenn jedoch Freisprüche ausbleiben, beginnt man zu zweifeln, ob die Gerichte ihrer Aufgabe gerecht werden¹⁵. Ähnlich liegt es etwa, wenn sich die Art der Erledigung vom Urteil auf den Vergleich verlagert. Wenn man in dieser Situation aufgibt, indem man erklärt, daß sich Qualität nicht definieren und kontrollieren lasse, dann nehmen die Dinge ihren Lauf. Dann dominiert zwangsläufig die Quantitätsmessung mit entsprechenden Rückwirkungen auf die Qualität. Die Phantasie der Leistungserbringer zur Produktion von Scheinleistungen ist beträchtlich.

6) Dezentrale Verantwortungsorganisation

In der nächsten Schublade des NSM finden sich Vorschläge für eine zweckentsprechende Organisation. Im Vordergrund steht die Idee der dezentralen Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Man erhofft sich davon eine konkrete Objekt- und Kundenorientierung, die Minimierung von Schnittstellen durch Bündelung und Vernetzung, eine flexible teamorientierte Aufgabenerfüllung bis hin zu Selbstorganisation, sowie verbesserten Personaleinsatz und Motivation¹⁶.

Die Organisation der Justiz ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz vorgegeben. Daran läßt sich praktisch nichts ändern. Immerhin ist man dabei, bei Großgerichten wie dem Amtsgericht Hamburg eine gewisse Segmentierung vorzunehmen. Im übrigen ist Dezentralisierung Aufgabe der anstehenden gesetzgeberischen Reformen, die durch Einführung der Dreistufigkeit eine Hierarchieebene abschaffen soll. Als Folge ist die Auflösung vieler kleiner Amtsgerichte zu erwarten, weil man davon ausgeht, daß ein Gericht mindestens über zwölf Richterstellen verfügen müsse, um funktionsfähig zu sein¹⁷. Ortsnähe ist ein wesentliches Element der Kunden- und Serviceorientierung. Eine Reform, die ihren Namen verdient, würde versuchen, der Zersplitterung der Justiz in fünf Gerichtsbarkeiten ein Ende zu machen. Vermutlich ließen sich durch Zusammenle-

¹⁵ Bernd Schünemann, Der deutsche Strafprozeß im Spannungsfeld von Zeugenschutz und materieller Wahrheit, Strafverteidiger 1998, 391-401, S. 394 f.

¹⁶ Hill a.a.O. S. 19.

¹⁷ Ich lasse diese Annahme hier undiskutiert, obwohl ich sie für prüfungsbedürftig halte. Ich habe selbst zwei Mal ein Amtsgericht mit einer oder zwei Richterplanstellen alleine verwaltet und habe nie wieder den Eindruck eine so gut funktionierenden und befriedigenden Tätigkeit gehabt. Auch wenn manches Rechtsgebiet heute komplizierter geworden ist, muß man die Arbeit nicht auf zwölf spezialisierte Richter verteilen. Was den verwaltungsmäßigen Ablauf betrifft, so müßte EDV die Dezentralisierung erheblich erleichtern.

gung etwa von Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit manche Gerichtsstandorte retten. Man hört indes nur auf die organisierten Interessen, auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und vielleicht auch noch auf den Deutschen Richterbund. Das Publikum zählt nicht. Während die Kommunen eine große Anstrengung unternehmen, in ortsnahen Bürgerzentren eine Rundum-Versorgung anzubieten, zieht sich die Justiz aus der Fläche und vom Publikum zurück.

7) **AKV-Prinzip**

Kehrseite der Dezentralisierung ist das sog. AKV-Prinzip, das Prinzip nämlich, daß dem Auftrag zur Aufgabenerfüllung entsprechende Kompetenzen zugeordnet sein müssen. Es liegt in der Funktionslogik des NSM, daß den Leistungserbringern nur die „Produkte“ vorgegeben werden, während sie über den Modus der Produktion weitgehend verfügen können. Auf den ersten Blick scheint es damit in der Justiz zum Besten zu stehen. Die Spruchrichter sind für ihre Aufgaben in jeder Hinsicht kompetent. Niemand darf ihnen hineinreden. Auf den zweiten Blick sieht man aber, daß ihnen die Art und Weise der Aufgabenerfüllung durch Prozeßordnungen minutiös vorgeschrieben ist. Hier lohnt es sich, in die USA zu blicken, wo man mit der Vorstellung lebt, daß die Gestaltung des Verfahrens zu der ureigenen Kompetenz der Gerichte gehört. Diese Vorstellung findet ihren Ausdruck in den sog. Court Rules¹⁸. Mit den Rules of Court wird praktisch das gesamte Verfahrensrecht von den Gerichten selbst geregelt. Die wichtigsten dieser Rules sind die Federal Rules of Civil Procedure, die Federal Rules of Criminal Procedure, die Federal Rules of Evidence und die Federal Rules of Appellate Procedure, die zusammen etwa unsere fünf Prozeßordnungen (ZPO, StPO, VwGO, SGG und FGO) ersetzen. Diese Rules werden vom U. S. Supreme Court formuliert und in Kraft gesetzt. Allerdings hat der Kongreß ein Vetorecht. Eine analoge Autonomie für den Bereich des Prozeßrechts haben die Supreme Courts der Einzelstaaten und darüber hinaus für seinen Bereich im Rahmen der jeweiligen Supreme Court Rules auch jedes einzelne Gericht. Es geht nicht darum, diese Rechtslage zu importieren. Sie wirft aber doch ein Licht auf die Art und Weise, in der die deutsche Justiz ihre Bindung an das Gesetz praktiziert. Im materiellen Recht beobachtet man einen erstaunlich freien Umgang mit dem Gesetz. Insoweit wird die rechtsschöpferische Tätigkeit der Gerichte inzwischen eher kritisch beurteilt¹⁹. Im Verfahrensrecht trauen sich die Gerichte dagegen nur wenig eigene Rechtsschöpfung zu. Man sollte aber meinen, daß genau umgekehrt im materiellen Recht die Prärogative der Gesetzgeber viel

¹⁸ Dazu näher Röhl, Court Management in den USA, 1993, S. 44 ff.

¹⁹ Z. B. Günter H. Roth, Gründungstheorie: ist der Damm gebrochen?, ZIP 1999, S. 861-867, S. 865 f.

ernster zu nehmen sei als im Verfahren, von dessen sachgerechter Ausgestaltung die Gerichte mehr verstehen als Ministerien und Parlamente.

8) **Leistungsvereinbarung**

Nachdem der Output in der Gestalt von Produkten beschrieben und die Organisation bestimmt ist, geht es darum, eine Leistungsvereinbarung zu treffen, die quantitative und qualitative Leistungsziele, Finanzziele und die einzusetzenden Mittel beschreibt. Worauf könnte sich diese erstrecken? In erster Hinsicht auf die Quantität der Erledigungen, im Klartext, auf den berühmten Pensenschlüssel. Eigentlich müßte die Richterschaft froh sein, wenn der Pensenschlüssel nicht festgesetzt, sondern vereinbart wird. Doch so einfach liegen die Dinge nicht. Dabei ist die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit solcher Vereinbarungen eher nachrangig. Die Probleme liegen im Detail. Zunächst wäre zu klären, auf welcher Ebene eine solche Vereinbarung getroffen werden könnte. Wahrscheinlich kommen hier nur die Obergerichte der Länder in Betracht. Dann müßte die Leistungsvereinbarung aber justizintern weiter herunterdefiniert werden.

Die Hamburger Verwaltungsrichter meinen, Leistungsvereinbarungen müßten soweit spezifiziert werden, daß für jeden Spruchkörper Leistungsversprechen und Fallpauschalen festgesetzt würden. Mit dieser Konsequenz wollen sie das Modell ad absurdum führen. Aber soweit muß man wohl doch nicht gehen, um das Modell wirksam umzusetzen. Vor Ort kann die Leistungsvereinbarung mit Hilfe der Geschäftsverteilung herunterdefiniert werden.

Ein prinzipieller Vorbehalt gegen solches Kontraktmanagement ergibt sich aber daraus, daß die Justiz keine Verhandlungsmacht hat. Bistlang fehlt es auch an Vorstellungen über die notwendige finanzielle Mindestausstattung, und es gäbe - anders als in den USA²⁰ - auch keinen Rechtsweg, sie durchzusetzen. Auch wenn es sehr fern liegt, daß die Gerichte eines Landes dieses zu bestimmten Haushaltsansätzen für die Justiz verurteilen, so könnte doch eine Diskussion über die gebotene Mindestausstattung der Justiz hilfreich sein.

²⁰ In den USA besteht die Vorstellung, daß es zu den inherent powers of the court gehöre, eine finanzielle Mindestausstattung notfalls auch durch Urteil von der zur Finanzierung verpflichteten Körperschaft zu erzwingen; etwas näher Röhl, Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA, S. 46.

9) **Budgetierung**

a) *Kostentransparenz*

Die Gegenleistung für das Leistungsversprechen der Gerichte sollte in einem ausreichenden und frei verfügbaren Budget bestehen. Auch insoweit versuchen die Hamburger Verwaltungsrichter wiederum, das NSM ad absurdum zu führen, in dem sie ausmalen, wie schwierig, ja unmöglich eine exakte Kostenstellenrechnung für die Justiz sein wird. Aber auch hier darf man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Wo perfekte Lösungen fehlen, sind doch meistens Annäherungswerte hilfreich. Nach wie vor bestehen in der Justiz nur vage Vorstellungen darüber, wie die Kosten einzelnen Produkten zugerechnet werden könnten. Es gibt große Fixkostenblöcke, die sich schwer verteilen und kurzfristig kaum beeinflussen lassen, nämlich die Personalkosten und die Kosten der Vorhaltung der Gebäude. Die Richterarbeitsstunde ist entsprechend teuer, während die Kosten für eine bessere Ausstattung des Richterarbeitsplatzes vergleichsweise gering sind. Daher liegt es nahe, in die Ausstattung der Arbeitsplätze zu investieren, um der Richterkraft zu größerer Effizienz zu verhelfen, und zwar ganz im Sinne des NSM dadurch, daß man jedem Richter selbst ein Budget zur Verfügung stellt, mit dem er seinen Arbeitsplatz ausstattet, je nach Geschmack mit einer besseren Handbibliothek oder mit einer stärkeren EDV-Ausstattung. Die Arbeitsgebiete sind so verschieden und die Arbeitsstile der Richter so individuell, daß die einzelnen am besten wissen, wie ihr Arbeitsplatz ausgestattet sein müßte, um die Arbeitskraft optimal zu nutzen.

Mit Kostentransparenz alleine ist es aber nicht getan. Mag auch die Motivation der einzelnen Entscheidungsträger, abstrakt für den Landeshaushalt zu sparen, nur begrenzt sein, so darf man doch ein allgemeines Kostenbewußtsein voraussetzen. Damit das Kostenbewußtsein auch zu nachhaltigen Spareffekten führt, ist die Konnexität von Aufgabenzuweisung und Zuweisung von Finanzmitteln unerlässlich. Das ist jedenfalls die Vorstellung des NSM.

Im Detail sind die Dinge freilich sehr kompliziert. Auf der einen Seite ist zu entscheiden, wie weit auch das Budget der Organisation entsprechend dezentralisiert wird. In letzter Konsequenz müßte jeder Leistungserbringer über sein eigenes Budget verfügen. Auf der anderen Seite ist zu klären, wieweit die Budgetierung sachlich reichen soll. Beide Seiten hängen miteinander zusammen. Zum Beispiel kann die Budgetierung der Gebäudekosten nicht bis zur untersten Stufe durchgehalten werden. Eine bloß partielle Budgetierung hat kaum die erhoffte Mobilisierungswirkung, sondern führt eher zu kontraproduktiven Sparmaßnahmen. Abschreckendes Beispiel

sind die Sparmaßnahmen im Rahmen eines Pilotprojekts beim Amtsgericht Rosenheim²¹, Einsparungen nämlich bei Literaturbeschaffung und Telefonnutzung. Hier sind in der Tat die Möglichkeiten begrenzt.

b) Personalkostenbudgetierung

Die Personalausgaben schlagen mit etwa zwei Dritteln aller Ausgaben für die Justiz zu Buche. Die Budgetierung hält daher nur, was sie verspricht, wenn sie auch Personalmittel einschließt, so daß man ggfls. zu Lasten von Personal auf Sachmittel umschichten oder für eine Protokollführerin oder einen Wachtmeister mehr auf eine Richterstelle verzichten kann bzw. umgekehrt. In Bremen sind auch die Personalausgaben in das Budget einbezogen²², in Hamburg sogar die Versorgungslasten. Eigentlich ist der Gedanke, daß Richter vielleicht eine höhere Belastung in Kauf nehmen, wenn Arbeitsumgebung und Service stimmen, nicht unsympathisch. Indessen kann die Wahl kaum bis zur Ebene des einzelnen Entscheiders offengehalten werden. Das bedeutet aber, daß von höherer Ebene irgendwie „gesteuert“ werden muß.

b) Einnahmen- und Ausgabenbudgetierung

Eine konsequente Budgetierung kann sich nicht auf die Ausgabenseite beschränken, sondern muß auch die Einnahmen einbeziehen²³. Mit Gebühren und Strafen verfügt die Justiz über erhebliche Einnahmen. Immerhin kann die ordentliche Gerichtsbarkeit 60 % ihrer Ausgaben über Gerichtskosten wieder hereinholen. Bremen hat daher konsequent alle Einnahmen in die Budgetierung einbezogen, allerdings nur auf der höchsten Aggregierungstufe bei der Justizbehörde. Am größten sind die Bedenken, daß Geldstrafen und Geldbußen unter Budgetgesichtspunkten zugemessen werden könnten. Deshalb wird ihre Budgetierung nachdrücklich abgelehnt. Geringer sind die Bedenken gegen die Einbeziehung der Gerichtsgebühren, obwohl auch davon erhebliche

²¹ Nach dem Bericht von Rainer Voss, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung?, DRiZ 1998, 379-390, S. 387.

²² Ulrich Mäurer, Justizdienstleistung und dezentrale Ressourcensteuerung, in: Hoffmann-Riem, Reform der Justizverwaltung, 1998, S. 197-204, S. 200.

²³ Explizit dagegen Voss, DRiZ 1998, 379 ff.; vgl. auch Bericht, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, S. 76.

Steuerungseffekte, etwa auf die Festsetzung der Streitwerte, zu erwarten sind. Indessen wären solche Effekte durchaus erwünscht.²⁴

Auf der Ausgabenseite ist insbesondere die Budgetierung der Aufwendungen der mit Gerichtsverfahren verbundenen Auslagen etwa für Dolmetscher, oder Sachverständige kritisch. Aber auch Ausgaben für die Sicherheit stehen zur Debatte. Ebenso könnte man an den Kosten der Zeugenbetreuung sparen wollen, an Aufwandsentschädigungen und Vergütungen an Vormünder, Pfleger und Betreuer oder an der Entschädigung für Verbrechensopfer und erlittene Untersuchungshaft. Besonders kritisch ist die Prozeßkostenhilfe, weil sie einen größeren Posten im Etat ausmacht. Man stelle sich vor, der Gerichtsmanager machte den Richtern klar, daß die nächste Beförderungsstelle nicht wieder besetzt werden könne, wenn in gleichem Maße wie bisher Prozeßkostenhilfe bewilligt werde. Eine modellkonforme Lösung liegt auf der Hand: Die Kosten der Prozeßkostenhilfe gehören gar nicht in den Justizhaushalt, sondern in den Sozialhaushalt. Aber diese Lösung liegt in weiter Ferne.

Wegen dieser Probleme werden aus den für einzelne Gerichte gebildeten Budgets bestimmte Einnahmen und Ausgaben ausgenommen, in Nordrhein-Westfalen z. B. Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten, Auslagen in Rechtssachen sowie Aufwandsentschädigungen und Vergütungen an Vormünder, Pfleger und Betreuer²⁵.

10) Leistungsanreize

Der Erfolg der Reformen ist nach allgemeiner Vorstellung auch davon abhängig, daß es gelingt, die Mitarbeiter besser zu motivieren²⁶. Im öffentlichen Dienstrecht gibt es dazu nur geringe Spielräume. Man muß insbesondere wohl davon ausgehen, daß direkte finanzielle Leistungsanreize für den Kernbereich der Richtertätigkeit nicht in Betracht kommen, obwohl sie fraglos ihre Wirkung täten. Bei aller Belastung macht es keine Probleme, Prüfer für das erste und zweite juristische Staatsexamen zu finden, denn dafür gibt es eine zwar nicht großzügige, aber doch nen-

²⁴ So hat der sächsische Justizminister Steffen Heitmann die gegenwärtige Praxis der Streitwertbemessung, insbesondere in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, heftig kritisiert (Auch die Justiz muß rechnen, FAZ Nr. 128 vom 4 Juni 1996, S. 10); a. A. Voss a. a. O..

²⁵ Fritz Behrens, Kostencontrolling und Haushaltsflexibilisierung als Instrumente einer modernen Justiz und Verwaltung, in: Gewaltentrennung bei kostenorientierter Justiz und Verwaltung, in: Haus Neuland, Werkstattbericht 17, Dokumentation der 12. Rechtspolitischen Akademietagung am 8./9. Mai 1998, S. 7-19, S. 16.

²⁶ Dazu etwa Hermann Hill, Motivationsinstrumente für eine Innovation in der öffentlichen Verwaltung, in: ders., Verwaltung im Umbruch, 1997, S. 67-87.

nenswerte Bezahlung. Selbst die eher kümmerliche Vergütung für die Leitung von Referendararbeitsgemeinschaften von 38,50 DM tut ihre Wirkung. Wenn es gar um die Mitwirkung in einem Schiedsgericht oder in einer betrieblichen Einigungsstelle geht, stehen unbegrenzte Kapazitäten zur Verfügung.

Der wichtigste Leistungsanreiz bleibt die Karriere innerhalb der Justiz. Das ist ein Thema für sich. Aber damit ist die Frage nicht erledigt, denn nicht alle können Karriere machen, und etwa ab dem Alter 50 ist es damit allgemein vorbei. Es muß also über weitere Leistungsanreize nachgedacht werden. Im Gespräch ist vor allem der Budgetierungsanreiz zur Erwirtschaftung frei verfügbarer Mittel²⁷. Sie könnten zur Gestaltung der Arbeitsumgebung im Gericht genutzt werden und bieten auch Spielraum für Fortbildung oder vielleicht gar ein sog. Sabbatical. Für die Justiz sind solche Überlegungen jedoch nachrangig.

Im Normalfall verspricht man sich vom NSM Leistungsanreize dadurch, daß den Mitarbeitern eine selbständigere, verantwortungsvolle Tätigkeit übertragen wird, die eine bessere Motivation zur Folge hat. Es gibt nur wenige Berufe, in denen die Selbstbestimmung so ausgeprägt ist wie im Kernbereich der Justiz. Insoweit kann man beim Richterberuf kaum noch etwas verbessern. Auch die sekundären Vorteile größerer Selbstbestimmtheit, insbesondere flexible Arbeitszeiten oder gar die Bestimmung über den Arbeitsort, lassen sich nicht mehr ausbauen. Man kann wohl sagen, daß die bemerkenswerte Arbeitsleistung der Justiz in erster Linie durch die hohe Selbstbestimmtheit der Richterarbeit möglich wird. Das NSM kann insoweit eigentlich nur kontraproduktiv wirken, jedenfalls dann, wenn es den quantitativen Aspekt der Leistungsmessung und die Steuerung über das Budget zu sehr betont. Wenn man die Tätigkeit der Justiz als Dienstleistung ansieht, wenn man Produkte definiert und ihnen ein bestimmtes Budget zuordnet, wenn man die Service- und Kundenorientierung betont, treten die unwägbaren Belohnungen, die der Richterberuf mit sich bringt, perspektivisch zurück. Dann wird der Richterberuf zum Job. Die Richter werden ihre Arbeit stärker in quantitativen Größen wahrnehmen und nur noch monetäre Leistungsanreize gelten lassen. Sie werden beginnen, ihre Bezüge an ihren Leistungen zu messen, und umgekehrt.

11) Wettbewerbsorientierung

Zu den Grundgedanken des NSM gehört die Suche nach Möglichkeiten, die effizienzsteigernde Wirkung des Marktes zu nutzen. Wo ein Markt fehlt, wie es im öffentlichen Sektor eher die Regel ist, werden künstlich wettbewerbsähnliche Situationen eingebaut.

²⁷ Eifert a. a. O. S. 90.

a) Leistungsvergleich

Immer schon gab es den Leistungswettbewerb um Beförderungsstellen. Aber daran ist kaum gedacht, denn er wirkt manchmal destruktiv. Schon eher kommt ein Wettbewerb durch Leistungsvergleich²⁸ zwischen ganzen Gerichten oder jedenfalls Abteilungen in Betracht. Solcher Vergleich ist nicht ganz neu. Seit eh und je gehen in jedem Gericht Monat für Monat die Erledigungszahlen herum, so daß jeder Einzelrichter und jede Kammer oder Senat sehen kann, wo er/sie im Leistungsvergleich stehen. Der Vergleich darf sich jedoch nicht einseitig auf quantitative Ergebnisse beschränken, sondern muß das ganze Leistungsspektrum der Gerichte umfassen. Vorbild ist insoweit die court performance evaluation, wie sie in den USA praktiziert wird. Nach diesem Muster führt jetzt erstmals die Sozialgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen ihr sogenanntes Benchmarking-Projekt durch²⁹. Die acht Sozialgerichte des Landes sollen sich, angeleitet und unterstützt von der Bertelsmann-Stiftung und der Unternehmensberatung WIBERA in den Bereichen Qualität und Quantität der Auftragsbefriedigung, Wirtschaftlichkeit, Kunden und Mitarbeiterzufriedenheit miteinander vergleichen. Dabei geht es nicht darum, einen Sieger zu küren. Die Grundidee des Benchmarking geht vielmehr dahin, die Grundlage für einen kontinuierlichen Prozeß der Qualitätsverbesserung zu schaffen, in dem man jeweils von den Besten lernen kann. Zuvor muß man allerdings in einem Leistungsvergleich ermitteln, wo im einzelnen Unterschiede bestehen. Dabei kommt es sicherlich darauf an, wie man im Detail vorgeht. Indessen kann man das Benchmarking nicht als „Entwertung der dritten Gewalt“ diffamieren³⁰.

b) Alternativen zur Justiz

Die Justiz bedient keinen Markt. Aber so schnell darf man das Brain-Storming nicht aufgeben. Zunächst könnte man hier an die Alternativen zur Justiz denken, die in Wissenschaft und Rechtspolitik große Aufmerksamkeit gefunden haben. Bisher ist aus dem Gebirge von Literatur und Diskussionen, das dazu aufgetürmt wurde, allerdings noch nicht einmal ein Mäuschen ans Licht gekommen. Auch die neue Begeisterung für Mediation wird sich bald als Strohfeuer erweisen. Dennoch muß man erneut darüber nachdenken, jetzt aber im Hinblick darauf, daß die Alternativen aus der Justiz heraus geschaffen werden könnten. Der relative Erfolg der alternativen

²⁸ Eifert a. a. O. S. 179.

²⁹ Jürgen Brand über Benchmarking in der Sozialgerichtsbarkeit, MDR-Report 1999, R 1; Leistungsvergleich unter Gerichten, NRW.Justiz intern, Heft 4 1998, S. 1 f.

³⁰ So aber Manfred Philippi, Benchmarking - oder die Entwertung der Dritten Gewalt, Be trifft Justiz 1998, S. 357.

Streitregelung in den USA beruht darauf, daß sie von den Gerichten organisiert und erzwungen wird.

c) *Wahl des Spruchkörpers*

Man sollte es auch nicht für undenkbar halten, den Parteien die Wahl eines bestimmten Spruchkörpers oder Richters freizustellen³¹. Schon heute haben die Parteien gewisse Möglichkeiten, zwischen der Zivilkammer und der Kammer für Handelssachen zu wählen. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG steht einer einverständlichen Richterwahl der Parteien kaum entgegen. Mit gewissen Wahlmöglichkeiten könnte man nicht nur einen innergerichtlichen Wettbewerb einleiten, sondern vielleicht auch einen Teil der sachlich wichtigen und finanziell lukrativen Streitigkeiten in die Justiz zurückholen, den sich die Handelsschiedsgerichtsbarkeit erobert hat. Auch das Bundesverfassungsgericht wird nicht auf die Bremse treten, wenn die Geschäftsverteilung mit hinreichender Begründung und nach sorgfältiger Erprobung zum Instrument des Gerichtsmanagements ausgebaut wird.

d) *Judicial Entrepreneurs*

Judicial Entrepreneurs – der Begriff stimmt aus der amerikanischen Rechtssoziologie – sind nicht Unternehmer am Markt, sondern Neuerer, die über den konkreten Fall hinausdenken. Leuchtendes Beispiel ist der frühere Vorsitzende des 6. Zivilsenats am OLG Stuttgart, Rolf Bender. Walter Gottwald hat die seltene species des Judicial Entrepreneur wie folgt beschrieben:

„Ebenso wie Unternehmer auf anderen Märkten, sind diese Richter hochsensibel für Gelegenheit zu Innovationen. Krasse Ungerechtigkeiten, unnötige Stagnation der Verfahrensabläufe, rechtstatsächlich unhaltbare richterliche Alltagstheorien bieten ihnen Kontext und Chancen für Veränderungen (unternehmerischer Kontext).

Sie sind bereit, außergewöhnlich viel Energie, Arbeits- und Freizeit – aber auch Optimismus- zu investieren und große Risiken auf sich zu nehmen, um neuartige rechtliche Konzepte zu entwickeln und sie auf dem Markt der Ideen anzubieten (unternehmerische Risiken).

³¹ Gerhard Lüke, Unorthodoxe Gedanken zur Verkürzung der Prozeßdauer und Entlastung der Zivilgerichte, in FS Gottfried Baumgärtel, 1990, S. 349 ff.; Stephan Weth, Prämien für gute Richter, in: Diether Schmidtchen/Stephan Weth (Hrsg.), Der Effizienz auf der Spur. Die Funktionsfähigkeit der Justiz im Lichte der ökonomischen Analyse des Rechts, Baden-Baden 1999, S. 220-235.

Sie ‚gebrauchen‘ das eigene Gericht und damit seine geschriebenen Entscheidungen strategisch, um den notwendigen Rechtsprechungs- und gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen (unternehmerische Strategie)³².

Bender hat die Rechtsprechung zum Finanzierungsleasing und zum Konsumentenkredit in neue Bahnen gelenkt. In diesem Zusammenhang sind aber seine Verfahrensinnovationen wichtiger. Am bekanntesten ist das Stuttgarter Modell des Zivilprozesses, daß als Anregung für die Zivilprozeßnovelle von 1976 gedient hat. Noch längst nicht hinreichend beachtet sind seine Arbeiten zur Tatsachenfeststellung vor Gericht und zum elektronischen Zivilprozeß³³.

12) Controlling ist Kontrolle

Ein Kernstück des NSM bildet das Controlling³⁴. Für die Richter ist es der Stein des Anstoßes. Das Finanzcontrolling ist für sich genommen relativ unproblematisch. Die Verwaltung öffentlicher Mittel fordert prospektiv und retrospektiv eine wirksame Überwachung. Insofern hat es auch in der Kameralistik immer schon ein ausgefeiltes Controlling gegeben. Für die Gerichte ist eigentlich auch das Produktcontrolling nichts prinzipiell Neues. Längst gibt es die Zählkartenstatistik, mit der sich Geschäftsanfall und Erledigungen bis hinunter zu den einzelnen Leistungserbringern verfolgen und beliebig aggregieren lassen. Aber damit gibt sich das NSM nicht zufrieden. Das Controlling ist die systematische Verbindung zwischen Budget, Produktdefinition, Leistungsvereinbarung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle. Die Hamburger Verwaltungsrichter meinen, die Übertragung des NSM auf die Justiz müsse spätestens an dieser Stelle scheitern, weil sich die Qualität der Produkte nicht hinreichend definieren lasse und weil eine adäquate Kostenstellenrechnung praktisch nicht machbar sei. Sie malen das Szenario einer rein auf Qualität abstellenden Budgetierung mit Hilfe von Fallpauschalen für jeden einzelnen Spruchkörper mit dem zugehörigen Controlling. Mehr- oder Minderleistungen einzelner Spruchkörper müßten dann im Kooperationsverband zunächst der Kammer und dann des Gesamtgerichts ausgeglichen werden. Dadurch werde eine strikte informelle Kontrolle innerhalb der Justiz aufgebaut.

³² Walther Gottwald, Antizipation der Folgen von Gerichtsentscheidungen: Strategischer Gebrauch der Gerichte, hier zitiert nach dem Vortragsmanuskript für das Schwerpunktkolloquium „Wirkungsforschung zum Recht - Folgen von Gerichtsentscheidungen“ am 16. und 17.11.1998 in Dresden, dort S. 6

³³ Hartmut Schnelle/Rolf Bender, Der elektronisch gestützte Zivilprozeß - Das „Neue Stuttgarter Modell“, DRiZ 1993, S. 97--109.

³⁴ Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Controlling im Neuen Steuerungsmodell, Düsseldorf 1996; Martin Brüggemeier, Controlling in der Öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., München und Mering 1998.

„Die produktiven“ Richter ... werden den Kollegen aufgrund eigener Beobachtung oder Einschätzung Hinweise zu einer effizienteren Arbeitsweise geben, z.B. Änderung des Verständnisses des Untersuchungsgrundsatzes, Hinweis auf geringe Anwesenheitszeiten, auf überflüssige Aktivitäten in der Anwesenheitszeit, die Unkollegialität des Verhaltens rügen und mit einer weiteren Verringerung des Sozialprestiges innerhalb der Kollegenschaft drohen können.“ (S. 67)

Das Controlling mache aus der vorgeblichen Freiwilligkeit, mit der sich die Mitarbeiter einer Leistungsvereinbarung unterwerfen, ein Steuerungsinstrument, effizienter noch als eine Hierarchie mit Weisungsbefugnis. Die Macht werde formlos, aber deshalb nicht weniger effizient.

„Das Hauptanliegen des Modells besteht darin, Steuerung zu verbessern. Dies geschieht vornehmlich durch den Freiwilligkeit suggerierenden und Einzelanweisungen substituierenden Abschluß von Leistungsvereinbarungen und das alle Bereiche der Produktion umfassende Controlling.“ (S. 37)

Das Verdikt liegt auf der Hand: Spätestens mit dem Controlling greift das NSM unzulässig in die richterliche Unabhängigkeit ein. Es ist nicht leicht zu entkräften.

Aussagen über das Controlling beginnen regelmäßig mit der beruhigend gemeinten Erklärung, Controlling sei keine Kontrolle³⁵. Das ist ein gut gepflegtes Gerücht. Ich habe es selbst einmal geglaubt³⁶. Controlling *ist* Kontrolle, und zwar eine sehr raffinierte. Sieht man die verbreiteten Lehr- und Handbücher des Controlling³⁷ durch, so findet man: Controlling ist die Summe aller Managementinstrumente mit Ausnahme der verantwortlichen Letztentscheidung. Kern- und Ausgangspunkt des Controlling ist immer noch eine Kosten- und Erfolgsrechnung. Allerdings operiert das Controlling, anders als das alte Rechnungswesen und die Betriebsrevision, nicht erst nach Ablauf längerer Tätigkeitsperioden, etwa zum Jahresabschluß. Vielmehr werden die betrieblichen Ist-Daten laufend erfaßt und mit den Soll-Daten verglichen. Die EDV macht es möglich. Viele Daten müssen gar nicht besonders erhoben werden, sondern fallen durch die EDV-gestützte Verwaltung aller relevanten Vorgänge ohnehin an und brauchen nur noch sortiert und aggregiert zu werden. Dadurch lassen sich Planabweichungen und neue Entwicklungen sehr schnell erkennen, so daß schnelle Reaktionen möglich sind. Werden die Feststellungen und Empfehlungen des Controllers im Betrieb bekannt, so sind dann oft gar keine Entscheidungen von oben mehr notwendig. Das Problem regelt sich mehr oder weniger von selbst durch die Überzeugungskraft der Zahlen. Die alte Grenze zwischen Controlling und Management schwindet.

³⁵ Z. B. Hoffmann-Riem, DRiZ 1998, S. 112; Voss, DRiZ 1998, S. 379.

³⁶ Vgl. DRiZ 1998, 241 ff., Fn. 12 auf S. 246.

³⁷ Rudolf Fiedler, Einführung in das Controlling, München/Wien 1998; Claus Steinle/Heike Bruch (Hrsg.), Controlling, Stuttgart, 1998; Lothar Hans/Volker Warschburger, Controlling, München/Wien 1996

Die Raffinesse des Controlling liegt also darin, daß es zwar im Prinzip die über die Hierarchie der Organisation verteilten Entscheidungszuständigkeiten bestehen läßt, praktisch aber viele Entscheidungen durch sanften Druck überflüssig macht.

Aber damit ist es nicht genug. Eigentlich könnte sich die Aufgabe des Controllers darauf beschränken, die laufend zusammengetragenen Informationen an den Entscheidungsträger weiterzugeben. Insoweit spricht man von „operativem Controlling“. Aus dem ständigen Umgang mit den anfallenden Daten und der daraus folgenden Vertrautheit mit den Betriebsabläufen ergibt sich aber mehr oder weniger zwangsläufig die Zuständigkeit des Controllers für die Analyse von Schwachstellen und Engpässen im Unternehmen und für die Beobachtung der unternehmensrelevanten Umwelt. Auch der nächste Schritt liegt mehr oder weniger in der Natur der Sache. Es liegt ganz ähnlich wie im Verhältnis von Wissenschaft und Politik. Wissenschaft beschränkt sich nicht auf die Situations- und Problemanalyse, sondern gibt gefragt oder ungefragt ihren Rat. Zu dem „operativen“ tritt das „strategische Controlling“.

Es ist nicht zu übersehen, daß die Justizverwaltung sich tatsächlich als Steuerungsinstanz versteht und daß sie durch Budgetierung und Controlling auch zu einer effizienten Steuerung in der Lage ist. Die Texte zur Justizreform auf der Grundlage des NMS machen den ungebrochenen Willen der Justizbehörden zu Steuerung der Gerichte deutlich. Aus New Public Management ist das Neue Steuerungsmodell geworden. An Stelle von dezentraler Ressourcenverantwortung spricht man von dezentraler Ressourcensteuerung. Als Justizminister von Nordrhein-Westfalen betonte Fritz Behrens den „globalen“ Anspruch von Controlling³⁸. Budgetierung und Controlling stellen so hochwirksame Instrumente bereit, daß man nicht mehr von bloßer Organisationsreform sprechen kann. Vielmehr geht es um eine neue, zwar indirekte, aber deshalb nicht weniger massive Lenkung.

III. Justizreform von innen

1. Alles oder Nichts?

Die engagierte Ablehnung des NSM durch die Hamburger Verwaltungsrichter kann auf den Beifall vieler Richterkollegen rechnen. Sie ändert aber nichts an dem Reformbedarf. Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung darf nicht vor der Justiz Halt machen. Es ist nicht zu übersehen, daß aus der Justiz selbst nur wenig Reformanstöße kommen. Ein selbstkritischer Richter meint sogar, die Richterschaft sei zu grundlegenden Reformen nicht (hinreichend) bereit und fähig, in der Justiz würden auf breiter Basis nicht einmal Veränderungen umgesetzt, die nach gel-

³⁸ A. a. O. S. 14.

tendem Recht und ohne finanziellen Aufwand realisiert werden könnten³⁹. Die Reform muß daher von außen induziert werden, und dafür ist zur Zeit keine Alternative zum NSM in Sicht. Aber es geht dabei nicht um Alles oder Nichts. Ich sehe die Dinge nicht ganz so grimmig wie die Hamburger Verwaltungsrichter. Ich folge ihnen zwar darin, daß es verfehlt wäre, dieses Modell in voller Konsequenz auf die Justiz übertragen zu wollen. Ich meine aber, daß schon die Übertragung einzelner Bausteine sinnvoll sein kann, vor allem aber, daß die Anwendung nicht unbedingt bis zur Budgetierung und zum Controlling einzelner Spruchkörper reichen muß. Damit ist die Gefahr einer strukturellen Abhängigkeit der Justiz jedoch noch nicht völlig gebannt. Um die Verträglichkeit des Modells mit der richterlichen Unabhängigkeit zu verbessern, müssen Dämme errichtet werden. Einer könnte auf Selbstverwaltung der Justiz bauen, ein anderer auf Qualitätskontrolle als Bollwerk gegen eine bloß monetär orientierte Mengensteuerung.

2) Selbstkontrolle statt Fremdkontrolle

Für Unternehmen und für die Verwaltung gilt „Selbstkontrolle *vor* Fremdkontrolle“⁴⁰. Für die Justiz muß gelten „Selbstkontrolle *statt* Fremdkontrolle“. Jedenfalls eine institutionalisierte oder formelle Fremdkontrolle der Justiz kann es nicht geben. Das verbietet die Unabhängigkeit der Rechtspflege. Die Fremdkontrolle ist auf eine Rückbindung an das Parlament über die Gesetzgebung und das Haushaltsrecht sowie auf die öffentliche Kritik der Justiz durch Wissenschaft, Medien und politische Meinungsäußerung beschränkt. Diese sehr indirekte Kontrolle ersetzt kein Controlling und Management. Eine Organisationsreform allein auf dem Wege der Gesetzgebung verspricht nach den Erfahrungen mit zahlreichen Justizentlastungsgesetzen keinen hinreichenden Erfolg. Den einzigen aussichtsreichen Reformansatz bietet zur Zeit das NSM. Dieses Modell läßt sich aber auf die Justiz mit einiger Konsequenz nur übertragen, wenn man ihr Selbstverwaltung gewährt⁴¹. Die richterliche Unabhängigkeit hat ihre historische Wurzel und immer noch auch ihre

³⁹ Uwe Berlit, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, Kritische Justiz 1999, S. 58-69, S. 58. Auch Hoffman Riem (DRiZ 1998, S. 119) beklagte eine „weit verbreitete Reformskepsis“ in der Justiz.

⁴⁰ Stefan Machura, Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 32, 1999, S. 403-427, S. 419.

⁴¹ Dazu ausführlicher Röhl, Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, Deutsche Richterzeitung 1998, S. 241-254. Für einen Ausbau der Selbstverwaltung der Gerichte auch Berlit a. a. O. S. 67. Der Justizminister von Nordrhein-Westfalen, Fritz Behrens, hat die Justiz aufgefordert, Vorschläge für eine erweiterte Selbstverwaltung zu machen. Christoph Strecker weist auf die Selbstverwaltung der Justiz in Italien, Polen, Portugal hin und schildert die „Selbst-

aktuelle Rechtfertigung als Unabhängigkeit von der Exekutive. Sie greift daher im Verhältnis von Richtern zu anderen Richtern nicht mit der gleichen Unbedingtheit. Der Richter kann nur als Teil des größeren Systems Justiz seine Aufgabe erfüllen. Seine Verantwortung beschränkt sich daher nicht bloß auf die eigene Spruchfähigkeit. Er hat auch eine Verantwortung für die Justiz als Ganzes. Richterliche Unabhängigkeit darf daher nicht „individualistisch“ definiert werden, sondern steht in einem Spannungsverhältnis zu den Systemanforderungen an Qualität und Effizienz⁴². Diese Anforderungen darf allerdings keine außenstehende Justizverwaltung geltend machen. Dazu ist nur die Richterschaft selbst berufen. In einer selbstverwalteten Justiz kann der Kernbereich der Rechtsprechung daher unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit enger eingegrenzt werden. Selbstverwaltung ist natürlich kein Zaubermittel. Sie ist nur eine äußere Voraussetzung dessen, was man heute modisch dezentrale Kontextsteuerung nennt. Aber unter einem Selbstverwaltungsregime lassen sich wirksames Controlling und fallnahes Justizmanagement mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbaren.

3) **Qualitätskontrolle gegen ein betriebswirtschaftlich verkürztes NSM**

Die Hamburger Verwaltungsrichter betonen - im Prinzip vollkommen richtig -, der eigentlich maßgebliche Effekt des NSM könne in der Induzierung der informellen sozialen Kontrolle durch die Richterkollegen liegen. Tatsächlich ist regulierte Selbstregulierung das erklärte Ziel des NSM. Die Hamburger beschreiben dann mit vielen Einzelheiten, wie über die Budgetierung mit Hilfe von Fallpauschalen kollegialer Erledigungsdruck aufgebaut wird. Damit zeichnen sie aber wohl ein Zerrbild. Es kommt alles darauf an, wie die Dinge im Detail gehandhabt werden⁴³. Wirklich gefährlich wird die Entwicklung aber erst dadurch, daß sich die Richter einer Mitwirkung verweigern, indem sie alle Maßnahmen zur Qualitätskontrolle entweder schon als rechtlich unzulässig oder jedenfalls als unmöglich zurückweisen. Gerade hier könnte die entscheidende Abwehrfront aufgebaut werden. Das NSM verschließt keineswegs die Augen vor der Tatsache, daß eine allein auf Quantitäten ausgerichtete Leistungsmessung verheerende Folgen für die Qualität der Produk-

verwaltung der Justiz in Spanien“ in einem Interview mit einem hohen spanischen Richter (Betrifft Justiz 1998, S. 346-348).

⁴² A. a. O. S. 61.

⁴³ In diesem Sinne auch der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes Voss (Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder: Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung?, in: Gewaltentrennung bei kostenorientierter Justiz und Verwaltung, in: Haus Neuland, Werkstattbericht 17, Dokumentation der 12. Rechtspolitischen Akademietagung am 8./9. Mai 1998, S. 39-61 = DRiZ 1998 = S. 379 ff.

te haben kann. Gerade deshalb gehören Qualitätskontrollen dazu. Daraus läßt sich nur die Folgerung ziehen, daß die Richterschaft das NSM beim Wort nehmen muß. Die Richter sollten Qualitätskontrollen nicht abwehren, sondern im Gegenteil auf ihrer Ein- und Durchführung bestehen. Dabei wäre es Sache der Richter, selbst die Qualitätsmaßstäbe anzugeben. Die Qualitätskontrolle wird sich dann als das beste Bollwerk gegen eine monetär vermittelte Mengensteuerung der Justiz erweisen.

Eine Qualitätskontrolle auch der Rechtsprechung läßt sich nicht pauschal als unzulässig abwehren. Der Rechtsprechung fehlt die demokratische Legitimation. Sie nimmt ihre Legitimation aus der Bindung an Gesetz und Recht. Wenn es aber eine solche Bindung gibt, dann muß sie auch nachvollziehbar sein, und die Richter müssen sich, wie alle Träger eines öffentlichen Amtes, eine Kontrolle gefallen lassen. Auch hier kommt es wieder darauf an, wie die Dinge im Detail gehandhabt werden. Auf die Zulässigkeitsfrage kann man daher erst wieder zurückkommen, wenn Maßstäbe und Verfahren der Qualitätskontrolle geklärt sind.

Die Art und Weise, wie in der Diskussion immer wieder die Qualität gegen die Quantität ausgespielt wird, wirkt befremdend, solange man sich weigert, die Qualität zu substantiieren. So verfahren auch die Hamburger Verwaltungsrichter. Ich spreche insoweit von der Geniethorie der Justiz. Ähnlich sah die Kunsttheorie der Romantik auf die Künstler. Das Eigentliche der Kunst läßt sich nicht beschreiben. Es ist eben genial.

Als Gewährsmann für die Schwierigkeit der Qualitätsbeschreibung muß ich selbst mit einer früheren Veröffentlichung über „Qualitätskontrolle in der Justiz“ herhalten⁴⁴. Sicher kann man aus meinem Bericht entnehmen, daß es der amerikanischen Justiz trotz erheblicher Anstrengungen nicht gelungen ist, für den Kernbereich richterlicher Tätigkeit überzeugende Meßzahlen und Meßmethoden zu finden. Aber der Tenor meines Berichts war eigentlich ein ganz anderer: Ich wollte darauf hinweisen, daß man wegen der Schwierigkeit nicht von vornherein darauf verzichten darf, die Aufgabe in Angriff zu nehmen. Nach wie vor sehe ich keinen Weg, die Qualität einer Gerichtsentscheidung in einer einheitlichen Kennzahl zu messen. Richtig ist auch, daß sich die Qualitätskontrolle nicht auf Maßzahlen etwa für Prozeßdauer und Erledigungsart, Rechtsmittelquote und Rechtsmittelerfolg reduzieren läßt, wiewohl diese klassischen Indikatoren für die Leistung der Justiz auch als Qualitätsmerkmale gar nicht so schlecht sind.

Qualitätsmanagement und Qualitätssicherungsnormen sind inzwischen für mehr oder weniger alle Bereiche von Produktion und Dienstleistung erprobt worden. Auch für die Justiz gibt es eine Vielzahl von Qualitätsaspekten, die sich beschreiben und erheben lassen. Es lassen sich auch

⁴⁴ Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz - Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, S. 301-310.

geeignete Verfahren sowohl für die Evaluierung ganzer Gerichte (court performance evaluation) als auch für die individuelle Richtertätigkeit (judicial performance evaluation) angeben.

Dafür stehen zwei unterschiedliche Ansätze zur Verfügung. Der eine folgt den Standards nach ISO 9000 ff. Ziel ist die systematische Darlegung aller Anstrengungen zur Qualitätssicherung, die Festlegung von Qualitätsnormen, ihre Zusammenfassung in einem Qualitätshandbuch und möglichst auch eine externe Zertifizierung. Es handelt sich dabei um ein eher bürokratisches Verfahren der Normierung, daß dem Steuerungsprinzip der Rechtsstaatlichkeit, nämlich der Bindung an das Gesetz, nahe kommt⁴⁵. Rechtsnormen gibt es genug. Was sie nicht leisten, kann man auch nicht von einer Superstruktur von Qualitätssicherungsnormen erwarten. Der von der DIN ISO 9000 ff. vorgezeichnete Weg scheidet daher aus.

Einen auch für die Justiz geeigneten Weg zeigt das konkurrierende Konzept der Qualitätssicherung durch Total Quality Management (TQM)⁴⁶. Dieses Verfahren ist nicht auf vordefinierte Qualitätsanforderungen fixiert, sondern verfolgt das Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsprozesse. Höchsten Stellenwert hat in diesem Ansatz die Kundenzufriedenheit. Die Justiz hat kaum Kunden, die aus freien Stücken ihre Leistungen in Anspruch nehmen und dafür bezahlen. Doch auch für die Justiz ist dieser Ansatz interessant, allein schon deshalb, weil die Bearbeitung von Beschwerden unzufriedener Kunden (=Rechtsbehelfen aller Art) erhebliche Kapazitäten bindet. Kunden im weiteren Sinne sind nicht nur die Rechtssuchenden, sondern auch jeweils ein Gericht im Verhältnis zum anderen, Behörden, Staatsanwaltschaft und Polizei, Zeugen und Sachverständige. An einem winzigen Beispiel: Die Justizverwaltung klagt darüber, daß die Richter zu viele Ladungen und Schriftsätze förmlich zustellen lassen. Aus der Sicht der Richter fällt die Entscheidung über die förmliche Zustellung in die richterliche Unabhängigkeit⁴⁷. Das muß auch so bleiben. Wenn man jedoch die Sicht der „Kunden“, etwa der Zeugen, einbezieht, dann wird die Entscheidung gegen eine förmliche Zustellung sehr viel leichter, denn für den Normalbürger bedeutet die förmliche Zustellung eine erhebliche Belästigung, da er nicht auf den Zusteller warten kann und am nächsten Tag extra zum Postamt fahren muß, um die Sendung abzuholen. Allgemeiner formuliert bedeutet Kundenorientierung, daß die Justiz sich nicht mehr

⁴⁵ Stephan von Bandemer, Artikel „Qualitätsmanagement“ in: ders./Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 369-379, S. 370.

⁴⁶ Zum Konzept von Bandemer a. a. O.; zur Anwendung in der Justiz Adam L. Fleischman/Alexander B. Aikman, Total Quality Management. Where the Courts Are Now, State Court Journal, 17, Summer /Fall 1993, S. 17-22.

⁴⁷ DRiZ 1998, 379ff.

so viel mit ihren eigenen Angelegenheiten beschäftigt, sondern sich an gesellschaftlichen Entwicklungen ausrichtet.

TQM ist ein kontinuierlicher Prozeß, für den die Mitarbeiter mobilisiert werden müssen, damit er von ihnen getragen wird. Dazu nimmt TQM alle modernen Managementinstrumente auf, darunter auch Qualitätszirkel und Benchmarking.

Wichtig ist schließlich, daß TQM als interner Verbesserungsprozeß die Unabhängigkeit der Rechtspflege nicht tangiert.

III. Fallnahes Justizmanagement

1) Die Zulässigkeit von fallnahem Justizmanagement

Die Frage, ob ein fallnahes Justizmanagement zulässig ist, will ich nicht verfassungsdogmatisch und abstrakt behandeln. Ich will auch nicht noch einmal darauf eingehen, daß nach meiner Vorstellung mindestens der Spielraum für solches Justizmanagement durch die Entlassung der Justiz in die Selbstverwaltung erheblich vergrößert werden könnte. Fallnahes Eingreifen der Justizverwaltung ist längst die Regel. Man bedenke nur, welchen Druck die Justizverwaltung in der person der Gerichtsvorstände auf die Richter ausübt, damit sie entgegen der Regel des § 159 ZPO auf die Zuziehung eines Protokollführers verzichten. Im übrigen gibt es ja längst Beispiele gelungenen Justizmanagements. Hierher gehören etwa die bekannten Tabellen für Unterhalt und Versorgungsausgleich. Hierher gehören justizeigene Informationssysteme wie etwa die Hamburger Sammlung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, die unter dem Namen Veris bekannt ist. Überhaupt ist allgemein anerkannt, daß die Justizverwaltung den Richtern Informationsangebote machen darf. Nach meinen Beobachtungen fehlt es jedoch bisher an einem Informations- und Wissensmanagement, wie man es eigentlich von jeder größeren Organisation erwartet.

Wo ein organisiertes, offizielles Justizmanagement fehlt, machen sich informelle Arrangements breit. So kursieren in manchen Gerichtsbezirken inoffizielle Straftaxen. Man scheut sich im Alltag der Justiz keineswegs, konkrete Fälle unter Kollegen zu erörtern, die nicht für die Entscheidung zuständig sind. Wer der Ansicht ist, daß richterliche Unabhängigkeit in vollem Umfang auch im Verhältnis von Richtern zueinander gilt, müßte konsequent Gespräche im Kollegenkreis über konkrete Fälle für unzulässig halten. Schon der Einzelrichter dürfte nicht mehr andere Kammermitglieder oder den Vorsitzenden um Rat fragen. Allerdings geht es bei dem fallnahen Justizmanagement gar nicht um den Einzelfall, sondern darum, die effiziente Fallbearbeitung zu optimieren.

a) *Entdeckungssystem Praxis*

Wenn ich nach konkreten Vorschlägen für fallnahes Justizmanagement gefragt würde, müßte ich eigentlich die Antwort verweigern. Der Witz der Sache ist ja gerade, daß man solche Vorschläge nicht vom grünen Tisch machen kann. Es geht vielmehr darum, das Entdeckungsverfahren Praxis in Gang zu bringen. In der Justiz gibt es 20.000 Experten. Aber sie wursteln alle mehr oder weniger allein vor sich hin. Wenn ich das im Gespräch so sage, erlebe ich gewöhnlich Protest. Man tauscht sich doch ständig unter Kollegen aus. Man hilft sich wechselseitig. Und dann ist da vor allem der große Kantinensenat. Ich will das alles nicht gering schätzen. Die Sozialfor-

schung, hat eindrucksvoll die Bedeutung informeller Kontakte in Organisationen beschrieben. Aber damit kann man sich kaum ernstlich zufrieden geben. Der wichtigste Grund ist sicher, daß informelle Kontakte keine planmäßige Auswahl und Weitergabe des Erfahrungswissens gewährleisten. Es sollte aber auch nicht übersehen werden, daß die informellen Kontakte auch negative Effekte haben. Besonders sensible Richter, die meistens zugleich überdurchschnittlich fleißig und tüchtig sind, haben an dem informellen Informationsaustausch wenig Anteil. Bei einigen Gerichten scheint es nach meinen freilich ungesicherten Beobachtungen sogar so etwas wie Mobbing unter Richtern zu geben. Oft sind die bekannten Platzhirsche ebenso Vorsitzende des Kantinensenats wie Mitglieder des Präsidiums, und sie sorgen dafür, daß unangepaßte Kollegen gemaßregelt werden. Dazu werden sie in abgesackte Dezernate gesteckt, oder sie dürfen sich mit Betreuungssachen beschäftigen. Und manchmal geht es auch im Kantinensenat zu wie am Ärztetammisch, wo man sich in der Hauptsache darüber austauscht, wo sich noch Gebührenziffern ausschöpfen lassen. In der Gerichtskantine geht es natürlich nicht um Gebühren, aber darum, wie man Nummern schindet oder ohne Urlaub mit kollegialer Deckung ein verlängertes Skiwochenende einlegt. Ich halte es deshalb für unerlässlich den Erfahrungsaustausch nicht ins Informelle abzudrängen, sondern ihn gezielt zum Instrument des Justizmanagements auszubauen.

b) Richterhandbuch

Fallnahes Justizmanagement beginnt mit ganz simplen, beinahe trivialen Maßnahmen. Eines davon ist die Bereitstellung von Formularen für die üblichen Routinevorgänge. Zwar gibt es eine Handvoll allgemein verbreiteter Formulare. Aber tatsächlich muß sich immer noch jeder Richter seine eigene Formular- und Mustersammlung zusammenstellen. In einem ordentlich geführten Unternehmen wird jeder Sachbearbeiter, der eine neue Aufgabe übernimmt, an seinem Schreibtisch ein Handbuch mit Hilfen für alle Routinevorgänge vorfinden. Jeder Richter, jede Kammer basteln sich ihre eigenen Formulare und Musterbeschlüsse. In den privaten Formularsammlungen einzelner Richter steht ein enormes Know-How. Es lohnt sich, dieses Expertenwissen systematisch auszuwerten und anderen zugänglich zu machen. Nach meinen Vorstellungen müßte an jedem Richterarbeitsplatz stehen, was die Amerikaner Benchbook nennen, eine dezernatspezifisches Richterhandbuch also. Es könnte darin sehr viel mehr enthalten sein als Formulare und Musterbeschlüsse. Man braucht nur einmal in den Schreibtischen erfahrener Richter kramen, um zu finden, welche Informationen immer wieder nützlich sind. Selbstverständlich sollte ein solches Handbuch heute nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch vorhanden sein.

c) Organisation externer Kontakte

Besonders beim Amtsgericht sowie bei Verwaltungs- und Sozialgerichten sind viele Kontakte zu Behörden und Dienststellen notwendig, zu Polizei und Staatsanwaltschaft, Jugendgerichts-

und Bewährungshilfe, Versorgungsträgern oder Krankenanstalten. Diese Kontakte optimal zu organisieren, gehört gleichfalls zum fallnahen Justizmanagement. Ebenso gehören Sachverständigenlisten gehören hierher, die auch erkennen lassen, welche Erfahrungen man mit ihnen gemacht hat. Ähnliches gilt für Stellen, die Geldbußen entgegennehmen.

d) Vorsorge für Dezernatswechsel

Ein aufgabenspezifisches Richterhandbuch wäre schon eine gute Vorsorge für den Dezernatswechsel. Aber hier könnte sicher mehr geschehen. Schwierig, aber wichtig wären insbesondere Vorkehrungen, um die in den Einzelfall bereits investierte Arbeit festzuhalten. Das könnte etwa bedeuten, daß auch Einzelrichter angehalten werden, für den Nachfolger verwertbare Voten anzufertigen.

e) Verhinderung unanständiger Verweisungsbeschlüsse

Immer wieder hört man, daß seit der Novellierung des § 17a GVG unanständige Verweisungsbeschlüsse vorkommen. Die Gerichte, zu denen verwiesen wird, scheuen sich, die Sache als willkürlich zurückzugeben. Ähnliches gilt für die Streitwertfestsetzung, mit der sich Amts- und Landgericht wechselseitig Sachen zuschieben. Hier müßte man eine kollegiale Verfahrensweise finden, um jedenfalls Wiederholungsfälle zu vermeiden.

f) Erfahrungsaustausch zwischen den Instanzen

Immer wieder höre ich Richter der Eingangsgerichte über Berufungskammern oder -senate klagen. Man findet die Entscheidung bestimmter materiell-rechtlicher Fragen, vor allem aber von Verfahrensfragen durch die Obergerichte wenig praxisgerecht. Eine Zurückverweisung empfindet man oft als unverständlich oder gar empörend. Dann gibt es wieder Fragen, zu denen man gerne eine Stellungnahme der oberen Instanz hätte, die aber, aus welchen Gründen auch immer, nicht zustande kommt. Umgekehrt beobachten sicher auch Berufungs- und Beschwerdeinstanzen manche Praxis der Eingangsgerichte mit Skepsis, ohne daß sie eingreifen könnten. Noch immer scheint es sich nicht zu gehören, daß Richter über die Instanzen hinweg miteinander zur Sache reden. Man trifft sich allenfalls einmal auf Tagungen wie dieser hier.

g) Konzentration von Prozessen

Einheitliche Konflikte führen oft in einer Mehrzahl von Gerichtsverfahren. ...

Bis zu einem gewissen Grade wäre es Sache eines fallnahen Justizmanagements, die verschiedenen Verfahren zu konzentrieren.⁴⁸

⁴⁸ Zu den rechtlichen Möglichkeiten Dieter Leipold, Wege zur Konzentration von

8) *Angebot und Nachfrage*

Was darüber hinaus getan werden könnte, wird erst deutlich, wenn die Justiz ihre Mitverantwortung für den Zustand ihrer Überlastung erkennt und akzeptiert. Die Justiz ist nicht das einzige gesellschaftliche Subsystem, das zur gleichen Zeit mit Überlastung und Sparzwängen konfrontiert wird. Noch prekärer ist die Situation im Gesundheitswesen. Ein Unterschied liegt allerdings darin, daß wir glauben, jedenfalls eine der Hauptursachen für die Überlastung des Gesundheitssystems zu kennen. Sie liegt darin, daß es die Ärzte selbst sind, die Gesundheit und Krankheit definieren und aus der reich gefüllten Palette der verfügbaren Mittel ohne Rücksicht auf die Kosten jeweils die für erforderlich gehaltene Behandlung auswählen. Für Leben und Gesundheit, so schien es jedenfalls bisher, ist nichts zu teuer. Dabei ist es sicher nicht nur das Verdienststreben der Ärzte, das sie treibt, die Behandlungsmittel und -methoden immer weiter auszudehnen. Man muß ihnen schon zugute halten, daß sie sich wirklich auch vom hippokratischen Eid leiten lassen, der sie verpflichtet, sich mit all ihrem Können für die Gesundheit ihrer Patienten einzusetzen.

Niemand sage, daß sich Justiz und Medizin in diesem Punkte nicht vergleichen ließen. Zwar fehlt, wenn auch nicht in der Anwaltschaft, so doch bei den Richtern, die Verknüpfung zwischen der Höhe des Einkommens und dem Umfang ihrer Leistung. Aber an der professionellen Selbstverpflichtung auf das in diesem Falle als Gerechtigkeit definierte Wohl ihrer Klienten wollen die Juristen den Ärzten sicher nicht nachstehen. Sie müssen es sich deshalb sagen lassen, daß sie zu einem erheblichen Teil selbst die Nachfrage nach ihren Leistungen produzieren. Das geschieht im Kleinen an vielen Stellen. Es gibt allerdings auch einige „Großgeräte“, mit deren Hilfe sich Bedarf in großem Stil erzeugen läßt. Das Großgerät der Verwaltungsrichter ist die Untersuchungsmaxime. Im Zivilprozeß ist es die richterliche Aufklärungspflicht. Sie ist sozusagen der Computertomograph der Justiz. Mindestens im Anwaltsprozeß könnte man auf seinen Einsatz an vielen Stellen verzichten.

In der Medizin gibt es mit dem Kernspintomographen noch eine Steigerung. Ihm entspricht in der Justiz der Untersuchungsgrundsatz, wie er in allen dem öffentlichen Recht zugeordneten Verfahren gilt. Man lese nur, wie in der Analyse der Hamburger Verwaltungsrichter immer wieder der Untersuchungsgrundsatz beschworen wird. Kein Wort davon, daß auch unter seiner Geltung die Parteien eine Mitverantwortung für die Aufbereitung des Streitstoffes trifft und daß es Sache der Gerichte wäre, diese Mitverantwortung einzufordern.

3) Reprivatisierung der Prozeßführung

Die Zeit ist reif für eine Reprivatisierung der Prozeßführung. Die im Prozeß anfallende Arbeit könnte deutlich in Richtung auf die Anwaltschaft verschoben werden. Auch insoweit ist ein Blick über die Grenzen hilfreich. In England fallen im Vergleich zur Einwohnerzahl eher noch mehr Zivilprozesse an als in Deutschland. Dennoch kommt die Justiz dort mit einer vergleichsweise geradezu lächerlich geringen Zahl von Richtern aus. Wie ist das möglich? Jedenfalls nicht auf Kosten der Qualität; im Gegenteil, London ist nicht zuletzt deshalb ein so großes Wirtschafts- und Finanzzentrum geworden, weil die Qualität der Anwälte und Richter weltweit Anerkennung findet. Im Bereich der Chancery Division und der Queens Bench Division des High Court of Justice in London, die zusammen als erstinstanzliches Eingangsgericht in Zivilsachen fungieren, erledigten 1984 64 Richter mit Hilfe von 200 im Vorverfahren tätigen Hilfsrichtern über 200 000 Verfahren. Das kann nur gelingen, weil die als Prozeßanwälte tätigen Barrister in einem ausgefeilten System, das als Pleading bekannt ist, den Sachverhalt bis zur Verhandlungsreife vorbereiten. Das Pleading-System läßt sich nicht kopieren, doch es zeigt die Richtung, in der zu suchen ist.

Dänemark??

Auch in Deutschland gibt es die Möglichkeiten, die Anwälte zu einem geordneten Sachvortrag anzuhalten. Das fängt mit so simplen Maßnahmen an wie der systematischen Numerierung von Anlagen, die inzwischen bei vielen Gerichten zur Übung geworden ist. Der Kläger numeriert alle eingereichten Anlagen fortlaufend mit »K 1« bis »K n«, der Beklagte entsprechend mit »B 1« bis »B n«, und in der Gerichtsakte werden die Anlagen getrennt von den Schriftsätzen fortlaufend abgeheftet. Wichtig ist, daß solche Maßnahmen nicht im Belieben der Anwälte stehen. Anwälten, die sich nicht an diese Ordnung halten, müssen die Schriftsätze oder jedenfalls die Anlagen konsequent zurückgesandt werden. Voraussetzung dafür ist aber wiederum, daß in einem Gerichtsbezirk auch alle Kammern oder Dezernate einheitlich verfahren. Solche Einheitlichkeit herzustellen, wäre Aufgabe des Gerichtsmanagements.

Warum sollten die Gerichte nicht auch auf eine einheitliche Gestalt der Schriftsätze drängen, in der etwa Anträge stets an bestimmter Stelle stehen und überflüssige Fomalträge (Kosten, Vollstreckbarkeit) vermieden werden? Weitgehend würde ich auch in Deutschland eine court-rule für zulässig halten, nach der das Gericht nach dem 3. oder 4. Schriftsatz, wenn der Parteivortrag unübersichtlich geworden ist, die Zusammenfassung des Vortrags in einem einzigen neuen Schriftsatz fordern kann. Auch in der Sache wäre mit dem Parteivortrag strenger umzugehen. Die Gerichte sollten die oft formularmäßig geäußerte Bitte um einen Hinweis nach §§ 139 Abs. 1, 278 Abs. 3 ZPO als standeswidrige Provokation verstehen. Sie könnten und sollten sich zur Regel machen, § 278 Abs. 3 ZPO nicht länger auf Gesichtspunkte anzuwenden, die vom Gegenanwalt angesprochen wurden. Auch die übliche Formel »im übrigen werde das gegenerische Vorbringen

bestritten, soweit es nicht ausdrücklich zugestanden sei«, sollten sie sich verbitten. § 138 Abs. 4 ZPO gehört zu den Vorschriften, die nicht mehr ernst genommen werden.

Der Umgang mit verspätetem Vorbringen oder frivolen Beweisanträgen kann mit der Art und Weise verglichen werden, in der die Ärzte ihre Patienten arbeitsunfähig schreiben. Ein teures Instrument ist auch die Bestimmung der - oder vielmehr der Verzicht auf die - hinreichende Erfolgsaussicht bei der Bewilligung von Prozeßkostenhilfe. Als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wirkt ebenso der Umgang der Oberlandesgerichte mit § 539 ZPO.⁴⁹ Die Beispiele ließen sich vermehren. Abhilfe ist nur zu erwarten, wenn die Richter gezwungen werden, ähnlich wie neuerdings die Ärzte, die vorhandenen Ressourcen selbst unter sich aufzuteilen.

6) Verfahrensautonomie und „AKV-Prinzip“

Für alle konkreteren Maßnahmen könnte die Idee der Verfahrensautonomie leitend sein. Zwar wäre die Forderung nach einer Prozeßordnungskompetenz für die Gerichte nach amerikanischem Vorbild chancenlos, denn sie verträgt sich nicht mit den hierzulande gewachsenen Vorstellungen über die Gewaltenteilung zwischen Gesetzgeber und Gerichten. Aber das dahinter stehende Prinzip kann dadurch seine Wirkung tun, daß die Justiz mit dem Anspruch auftritt, soweit es um Justizorganisation und Verfahren geht, aus der Natur der Sache am besten zu wissen, was zu tun ist. Es entspricht ziemlich genau dem »AKV-Prinzip« im sog. Neuen Steuerungsmodell, dem Prinzip nämlich, daß Aufgabe, Kompetenz und Eigenverantwortung in einer Hand liegen solle⁵⁰. Daraus ergibt sich zunächst ein Anspruch auf Mitsprache bei allen einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben. Daraus folgt weiter die Legitimation, die der Auslegung und Handhabung der Prozeßordnungen freier zu verfahren - so frei, wie es die Gericht beim Umgang mit dem materiellen Recht längst praktizieren. Und darauf folgt schließlich der Auftrag zur aktiven Ausschöpfung der immerhin vorhandenen Freiräume in Gerichtsverfassung und Prozeßordnungen.

Zur Zeit läuft die Entwicklung eher in die umgekehrte Richtung. Der Gesetzgeber hat Spielräume zur zweckmäßigen Gestaltung von Gerichtsverfahren beseitigt und durch strikte Programme ersetzt. Ein trauriges Beispiel ist § 348 ZPO, traurig nicht deshalb, weil die Justiz der Vorgabe des Gesetzgebers weithin nicht gefolgt ist, sondern deshalb, weil die Entscheidung für Kammer oder Einzelrichter mehr oder weniger planlos nach lokalen oder gar persönlichen Vorlieben getroffen wird. Kann man es dem Gesetzgeber verdenken, daß er die Justiz an die kurze Leine nimmt, wenn er beobachten muß, wie die eingeräumten Möglichkeiten nicht planmäßig

⁵⁰ Eifert, aaO. S. 77; Hoffmann-Riem, aaO. siehe S. 4.

genutzt werden? Hätten die Gerichte erst nach systematischem Experimentieren die Kammerlösung gewählt, wäre der Gesetzgeber vermutlich untätig geblieben.

Innerhalb und unterhalb der Gesetze gibt es erhebliche Spielräume zur Organisation und Ausgestaltung der Verfahren. Versuche, diese Spielräume auszuschöpfen, um Arbeit von den Gerichten abzuwehren, stoßen allerdings auf den Einwand, sie würden an den insoweit restriktiven Obergerichten und spätestens am Bundesverfassungsgericht scheitern. Wer so argumentiert, macht es sich zu bequem. Notfalls können die Eingangsgerichte die Rechtsmittelinstanzen und am Ende sogar das Bundesverfassungsgericht erziehen. Noch immer lernt man in der Universität, daß selbst der Amtsrichter dem BGH widersprechen dürfe. Und auch die spezifische Bindungswirkung der Judikate des Bundesverfassungsgerichts ist letztlich kein Hindernis, wenn man ernsthafte und sachliche Gründe hat, um abzuweisen, denn jeder Fall liegt anders, und oft schafft allein schon der Zeitablauf veränderte Verhältnisse. Der Umgang mit dem Bundesverfassungsgericht und den Obergerichten bietet reichlich Gelegenheit, richterliche Unabhängigkeit zu praktizieren.,

1) Geschäftsverteilung als Managementinstrument

Der »gesetzliche Richter« gehört in die Reihe überkommener Prinzipien, die inzwischen als Denkverbote wirken. Ein fallnahes Justizmanagement sollte sich auch Gedanken machen, wie durch eine sachgerecht und zugleich flexible Geschäftsverteilung die vorhandenen Ressourcen am besten eingesetzt werden können. Unter der Überschrift »Recht per Zufall« berichtete »Der Spiegel«⁵¹, daß beim überlasteten Amtsgericht Hamburg 90 gleichlautende Klagen eines Grundeigentümers gegen verschiedene Erbpächter auf Erhöhung des Erbbauzinses eingegangen seien, daß das Gericht sich jedoch mit Rücksicht auf den Geschäftsverteilungsplan nicht in der Lage gesehen habe, die Klagen bei einem Richter zusammenzufassen. Es ist bekannt, daß es bei den Strafkammern der Landgerichte immer wieder zu Leerlauf kommt, wenn die für ein größeres Verfahren minierte Hauptverhandlung ausfällt. Die Präsidien der Gerichte versuchen, mit mehr oder weniger großem Erfolg, die Geschäftsverteilungspläne unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zu arrangieren und auch im Verlaufe des Jahres immer wieder ungleichmäßige Belastungen auszugleichen. Ich kenne jedoch keine systematische Untersuchung darüber, wie die Geschäftsverteilung möglichst effektiv organisiert werden könnte. Davon ganz abgesehen, wird jeder Vorschlag, die Geschäftsverteilung als Instrument des Gerichtsmanagements einzusetzen, sofort mit dem Plenarbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 4. 8. 1997 zur Geschäftsver-

⁵¹ Nr. 36/1966, S. 56

teilung in überbesetzten Spruchkörpern⁵² konfrontiert werden. Aber, wie gesagt, die Garantie des gesetzlichen Richters stammt aus dem 19. Jahrhundert, aus einer Zeit, in der man tatsächlich Eingriffe der Regierung in die Justiz befürchten mußte. Nachdem die Justiz inzwischen nicht bloß rechtlich, sondern auch in der Realität ihre Unabhängigkeit von der Politik durchgesetzt hat, kann man durch eine zeitgemäße Auslegung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG die »Bestimmtheit« des gesetzlichen Richters auf das immer noch notwendige Maß zurückschrauben, das nunmehr primär von dem Zweck bestimmt wird, justizinterne Manipulationen zu verhindern. Auch das Bundesverfassungsgericht wird nicht auf Bremse treten, wenn die Geschäftsverteilung mit hinreichender Begründung und nach sorgfältiger Erprobung zum Instrument des Gerichtsmanagements ausgebaut wird. So sollte es z.B. nicht undenkbar sein, den Parteien die Wahl eines bestimmten Spruchkörpers oder Richters freizustellen⁵³. Schon heute haben die Parteien gewisse Möglichkeiten, zwischen der Zivilkammer und der Kammer für Handelssachen zu wählen. Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG steht einer einverständlichen Richterwahl der Parteien kaum entgegen. Mit gewissen Wahlmöglichkeiten könnte man nicht nur einen innergerichtlichen Wettbewerb einleiten, sondern vielleicht auch einen Teil der sachlich wichtigen und finanziell lukrativen Streitigkeiten in die Justiz zurückholen, den sich die Handelsschiedsgerichtsbarkeit erobert hat.,

2) Erprobung innovativer Verfahrensmodelle

Eine dritte Linie des fallnahen Gerichtsmanagements wäre die systematische Erprobung innovativer Verfahrensmodelle. Ein Beispiel aus der Vergangenheit bietet das sogenannte Stuttgarter Verfahren der Hauptverhandlung in Zivilsachen. Ein aktuelles Beispiel gibt die Organisation eines beschleunigten Strafverfahrens für Ladendiebstahl beim Amtsgericht Bochum⁵⁴. Auch Experimente mit schriftlichen Zeugenaussagen nach § 377 ZPO n. V. und vorsichtigen Anleihen an

⁵² NJW 1997, 1497. Ein Plenarbeschluß hat übrigens nicht die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG.

⁵³ *Gerhard Luke*, Unorthodoxe Gedanken zur Verkürzung der Prozeßdauer und Entlastung der Zivilgerichte, in: FS Gottfried Baumgärtel 1990, S. 349 ff.

⁵⁴ *Friedrich Meyer*, Modell zur Intensivierung des beschleunigten Verfahrens in Bochum, NRW. Justizintern, Heft 1, 1997, S. 13 f. Zum beschleunigten Verfahren und mit Anregungen zur Verbesserung der Kooperation zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten ferner *Michael Lemke/Ulrike Rothstein-Schubert*, Effektivierung von Strafverfahren im Bereich der einfachen und mittleren Kriminalität nach geltendem Recht, ZRP 1997, 488-492.

das amerikanische Pre-Trial-Discovery-Verfahren liegen nahe⁵⁵. Die Justizprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen sind längst dazu übergegangen, die nach dem JAG erforderlichen Vorbereitungen über die schriftlichen Arbeiten durch eine Telefonkonferenz zu ersetzen. Es ist an der Zeit, daß Telefon- und Videokonferenzen Eingang in die Gerichtspraxis finden⁵⁶.

[Hoffmann-Riem, Kooperativer Staat in JZ - Kopie - auswerten.]

Und noch eine letzte Anregung, die sich allerdings zunächst an den Gesetzgeber wendet. Im parlamentarischen Verfahren befindet sich zur Zeit der Vorschlag, dem Zivilprozeß bei Streitwerten bis 1200 DM und anderen ausgewählten Verfahren ein obligatorisches Schiedsverfahren vorzuschalten. Der Vorschlag ist nicht unproblematisch und daher auch heftig umstritten. In der Tat bilden die Bagatellstreitigkeiten, um die es hier geht, für die Justiz eine erhebliche Last, handelt es sich doch um immerhin bald 40 % aller Zivilprozesse. Um der Einrichtung eines außergerichtlichen Vorverfahrens zum Erfolg zu verhelfen, wäre der Gesetzgeber gut beraten, wenn er die konkrete Ausgestaltung den Gerichten selbst überließe. Bis zur Zustellung der Klage könnte alles seinen gewohnten Weg gehen. Dann wäre es Sache der Gerichte, in Zusammenarbeit mit der örtlichen Anwaltschaft ein Verfahren zu organisieren, in dem die erste und eventuell weitere Verhandlungen vor einem Schlichter stattfinden. Wenn in diesem Verfahren keine Einigung erzielt wird, wollte der Schlichter das Verfahren mit einem unverbindlichen und nur fakultativ zu begründenden Schiedsspruch beenden. Danach würde es als ordentlicher Prozeß weitergeführt. Damit hinge die Entlastung der Gerichte von dem Erfolg des Schlichtungsverfahrens ab; die Gerichte hätten Anlaß und Motivation, das Verfahren effektiv zu organisieren.

Hier geht es indessen gar nicht darum, konkrete Anregungen zu geben. Sie würden ohnehin nicht gehört. Es ist viel besser, wenn die Praxis selbst »entdeckt« was getan werden könnte. Als Entdeckungsverfahren eignet sich ein innergerichtlicher oder zwischengerichtlicher Wettbewerb. Damit läßt sich das in der Justiz dezentral vorhandene Wissen aufspüren und in einem Prozeß von Innovation und Imitation nutzen⁵⁷. Ohne Selbstverwaltung, die nicht zuletzt auch Budgethoheit einschließt, fehlt es an einem Anreiz zur Aufdeckung von Effizienzreserven, zumal die Fremdverwaltung pauschale Schuldzuweisungen an die Politik erleichtert.

⁵⁵ *Astrid Stadler*, Schriftliche Zeugenaussagen und pretrial discovery im deutschen Zivilprozeß, ZZP 110 (1997), 137-165.

⁵⁶ Die Justizministerkonferenz hat im November 1995 »Zur Prüfung der Einsatzmöglichkeiten elektronischer Medien in Gerichtsverfahren« eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Baden-Württemberg eingesetzt. Vgl. dazu den Bericht DRiZ 1996, 289, und den Kommentar von Thomas Edinger, ebenda, S. 290.

⁵⁷ *Eijfert*, aaO. S. 90

IV Schluß

Eine nachhaltige Justizreform ist nur von innen her möglich, ob nun mit oder ohne Selbstverwaltung. Ändern müßte sich zunächst der Grundtenor, mit dem die Justiz dem Problem der Überlastung der Justiz begegnet. Es ist bekannt, daß die Richterdichte in Deutschland im internationalen Vergleich unübertroffen hoch ist. Die Richter müssen heraus aus der Meckerecke, in der sie die Mangelpensen bejammern, und sich aktiver als bisher an dem Management der Justiz beteiligen. Insoweit ist ein Zuwachs nicht zu erwarten, und er sollte, um das Berufsbild nicht weiter in Richtung auf Massendienstleistung zu verwässern, auch gar nicht angestrebt werden. Der Tenor aller Stellungnahmen sollte daher nicht länger lauten »Wir sind überlastet«, sondern »Wir wollen und können es mit den vorhandenen Mitteln schaffen, wenn man uns gewähren läßt«.

Es bleibt allerdings ein Problem: Wie die Richterschaft mobilisieren? Wenn sie es nicht von sich aus schafft, dann müssen wohl doch die Controlling-Mechanismen des NSM nachhelfen, dann bedarf es einer Steuerung der Selbststeuerung.

Reste

Mit der Definition von Produkten durch Bezugnahme auf die gesetzlichen Vorgaben ist es jedoch nicht getan. Wenn auf der Einnahmeseite keine Flexibilität besteht, muß die Organisation bei wechselndem Aufgabenanfall den Grad der Erfüllung von Ansprüchen variieren. Die Frage ist dann, ob die Organisation über die Freiheit verfügt, den Grad der Erfüllung von Ansprüchen zu variieren und ob sie ihn auch nutzt. Falls das nicht geschieht, ist beinahe zwangsläufig eine allgemeine Qualitätsverschlechterung zu erwarten.

Nun sind die üblichen Qualitätskriterien, die für die Justiz ins Feld geführt werden, in der Tat kaum direkt faßbar. Doch für mehr oder weniger alle anspruchsvollen Dienstleistungen, von der Hochschullehre bis zur Wirtschaftsprüfung, von der medizinischen Versorgung bis zur Kommunalverwaltung, gibt es heute Ansätze zur Qualitätskontrolle. Kein Außenstehender wird es akzeptieren, daß für relativ gleichförmige Verfahren, die nach Hunderttausenden oder gar Millionen zählen und für die Arbeit von über 20.000 Professionellen in mehr oder weniger austauschbaren Funktionen keine Qualitätskontrolle möglich sei. Das gilt auch für den Kern richterlicher Tätigkeit, nämlich Verhandlungsführung und Entscheidung.

Auch für den Kern richterlicher Tätigkeit braucht man sich nicht auf hoch abstrakte und dementsprechend wenig aussagekräftige Qualitätsaussagen zurückzuziehen. Prozeßordnungen

und materielles Recht geben ein sehr konkretes Programm vor. Es bedarf keiner Bezugnahme auf Gerechtigkeit, um die Qualität einer Sachbearbeitung zu beurteilen. Dazu muß man allerdings die Sachbearbeitung nachvollziehen. Dann zeigt sich, daß die große Mehrzahl der Fälle praktisch einwandfrei bearbeitet wird. Das heißt, es lassen sich keine gravierenden Verstöße gegen das materielle und das Verfahrensrecht feststellen, und auch die technische Handhabung des Verfahrens entspricht den üblichen und bewährten Standards. Das heißt etwa, die Bearbeitung wurde nicht erkennbar verzögert, Ressourcen der eigenen Organisation und der Beteiligten wurden nicht unnötig in Anspruch genommen.

In einer nicht ganz unerheblichen Anzahl von Fällen werden sich aber auch mehr oder weniger deutliche Qualitätsmängel feststellen lassen. Dazu will ich wenigstens einige Beispiele nennen. Nicht wenige finden sich im Bereich der nicht anfechtbaren verfahrensleitenden Entscheidungen. So kommt anscheinend immer wieder vor, was ich einen unanständigen Verweisungsbeschluß nenne.

Ein besonders häufiger und zugleich gravierender Fehler scheint mir zu sein, daß ein in sich vielleicht haltbares Ergebnis mit einer in sich deutlich fehlerhaften Begründung versehen wird. Man wird einwenden, darin liege doch kein Qualitätsmangel, denn es komme letztlich auf das Ergebnis an. Ich bin entschieden anderer Ansicht. Wenn man Begründungen für irrelevant halten wollte, dann wäre dem Rationalitätsanspruch der Rechtsprechung der Boden entzogen. Damit würde man einräumen, daß letztlich nach Gefühl und Wellenschlag, nicht aber nach Recht und Gesetz entschieden würde.

Auch wer skeptisch bleibt, sollte jetzt nicht bremsen, sondern als wohlwollender Beobachter hoffen, daß die Reformer ihren Schwung durchhalten und in der Praxis etwas bewegen. Es hat auch keinen Sinn, den Jargon zu kritisieren. Sicher ist es oft lächerlich, wenn von Input und Output, Produkten und Controlling die Rede ist⁵⁸. Aber man sollte der Reformbewegung nicht kleinlich ins Wort fallen.

Eine besondere Bemerkung verdient das Teamwork. Die Teamarbeit zwischen Richtern und dem richterlichen Personal bei der Abwicklung der Gerichtsverfahren war ein Schwerpunkt der

⁵⁸ Die Liste läßt sich verlängern, z. B. mit Benchmarking, Lean Management, Total Quality Management, Modul, Modell, Vernetzung, Komplexität, Service- und Kundenorientierung. Man muß aber wohl im Auge behalten, daß der neue Jargon und mit ihm die fehlende Anknüpfung an ältere Reformdiskussionen einer Reihe von Unternehmensberatern dazu dienen könnte, ihre claims abzustecken. Auch die Rolle der Bertelsmann-Stiftung als Finanzier des NPM auf der Kommunalebene bedarf der Beobachtung.

SAR. Hier könnte sich mit der Einführung der Serviceeinheiten eine Besserung anzubahnen. Dagegen ist das Teamwork unter Richtern ein trauriges Kapitel. Es gibt allerdings viele Kammern und Senate, in denen es ganz ausgezeichnet funktioniert. An manchen Gerichten versteht sich auch die ganze Richterschaft als Team. Aber im Großen und Ganzen ist die Stimmung eher team-feindlich. Dabei begegnen sich junge Richter in ihrem Selbstständigkeitsdrang mit den Sparforderungen der Justizpolitik. Die Gesetzgebung favorisiert mit Macht den Einzelrichter. Und in der Justiz selbst gibt es wenig Widerstand gegen die Abschaffung der Kammern. Das ist nach Managementvorstellungen eine sehr unglückliche Entwicklung, denn nach wie vor gilt Teamwork als besonders effizient⁵⁹.

Allerdings kann man nicht so einfach wie Voss⁶⁰ Wünsche des Managements zur Einschränkung von Terminverlegungen oder förmlichen Zustellungen für unzulässig halten. Insoweit gibt es unter Richtern längst eine Diskussion über die zweckmäßige Gestaltung von Verfahren. Die prinzipielle Ablehnung von Terminverlegungswünschen in Zivilsachen hat sich längst als probates Mittel zur Prozeßbeschleunigung erwiesen. So wäre es eine legitime Aufgabe des Gerichtsmanagements, darauf hinzuwirken, daß bei Urlaubswünschen von Anwälten und Parteien keine Terminverlegung gewährt wird, wenn es sich nicht um eine Sommersache handelt. Den Verzicht auf förmliche Zustellungen kann man auch unter dem Gesichtspunkt der Kundenfreundlichkeit sehen. Die meisten Richter machen sich keine Vorstellung davon, wie lästig solche Zustellungen für den Normalbürger sind, erfolgen sie doch zu einer Tageszeit, zu der er sich bei der Arbeit befindet, so daß er am folgenden Tage zum Postamt fahren muß, um die Sendung abzuholen.

Das gilt allerdings nur für Richter. Für das nichtrichterliche Personal ist die extreme Individualisierung des richterlichen Arbeitsstil inzwischen eher kontraproduktiv. Er stört nicht nur die konkreten Arbeitsvorgänge, sondern dient auch als Vergleichsmaßstab, der Unzufriedenheit erzeugt.

Die obligatorische Streitschlichtung für Bagatellsachen, wie sie hier im Gespräch war, beruhte dagegen auf einem falschen Ansatz, weil sie die vergleichsweise hohen Transaktionskosten des Schlichtungserfahrens vernachlässigte.

⁵⁹ In diesem Sinne auch schon Hans-Bernd Schäfer, Kein Geld für die Justiz. Was ist der Rechtsfrieden wert?, Deutsche Richterzeitung 1995, S. 461-471, S. 468 f.

⁶⁰ DRiZ 1998, 379ff., XXX.

der Begriff stimmt aus der amerikanischen Rechtssoziologie⁶¹

1) Qualitätszirkel

Daraus ergibt sich ein Problem. Es läßt sich ja nicht abstreiten, daß grundlegende Reformen notwendig sind. Es ist andererseits auch nicht zu übersehen, daß aus der Justiz selbst nur wenig Reformanstoß kommt, daß vielmehr im Gegenteil eine Reform unter Berufung auf die richterliche Unabhängigkeit eher gebremst wird⁶². Wie läßt sich dieses Problem lösen? Nach meiner Vorstellung am besten dadurch, daß die Justiz in die Selbstverwaltung entlassen wird. Dadurch entsteht Raum für eine Neubestimmung der richterlichen Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit hat im Verhältnis der Richter untereinander einen anderen Inhalt im Verhältnis zur zweiten Gewalt.

Leider sind die Gerichte, soweit es um die Beurteilung eigener Angelegenheiten geht, seit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zur Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium nicht mehr ganz glaubwürdig. Nicht ganz ohne Grund hat Ministerpräsident Clement den Landesverfassungsrichtern schlechten Geschmack und berufsständischen Geist vorgehalten.⁶³

Seit 1987 hat die Internationale Norm DIN ISO 9000 bis DIN ISO 9004 den Status einer Deutschen Norm. Seither haben nicht nur viele Produktionsbetriebe, sondern auch Dienstleister, etwa Anwaltskanzleien, sich „zertifizieren“ lassen. Auch für die Justiz gibt es eine Vielzahl von Qualitätsaspekten, die sich beschreiben und erheben lassen. Es lassen sich auch geeignete Verfahren sowohl für die Evaluierung ganzer Gerichte (court performance evaluation) als auch für die individuelle Richtertätigkeit (judicial performance evaluation) angeben. In den meisten anspruchsvollen Berufen werden solche Verfahren längst eingesetzt, etwa als peer-review bei den Wirtschaftsprüfern oder als Supervision bei Psychologen und Psychiatern. Will die Justiz sich gegen eine reine Mengensteuerung wehren, so kann und muß sie selbst die Qualitätsgesichtspunkte benennen, auf die es ankommen soll.

⁶¹ Wayne V. McIntosh/Cynthia L. Cates, *Judicial Entrepreneurship – The Role of the Judge in the Marketplace of Ideas*, 1997 - prüfen XXX

⁶² Anders Voss, DRiZ 1998, 379.

⁶³ Vgl. Deutscher Richterbund NRW, Gedanken aus und zu dem Urteil aus Münster, Richter und Staatsanwalt 20, April 1999, S. 1-3.

Die bisher übliche Geschäftsverteilung nach Maßgabe des landesweiten Pensenschlüssels scheint eher zu ungleichmäßiger Belastung zu führen. Verbesserungen sind also möglich.

Nach der Theorie des Controlling wird die Hierarchie keineswegs abgebaut. Vielmehr läuft alles auf die Spitze zu, die durch das Controlling die Informationen erhalten soll, die notwendig sind, um bei Bedarf steuernd einzugreifen. Praktisch dürfte sich jedoch in der Person des Controllers, der Person also mit der umfassendsten Zugangsberechtigung zu den in den Informationssystemen verfügbaren Daten, neben der politischen Spitze in der Person des Justizministers oder -senators oder neben den Vorständen der Gerichte ein neues Machtzentrum bilden. Dieser Gesichtspunkt ist bei der Installation von Gerichtsmanagern wichtig. Aufgabenlisten, Anforderungsprofile und Methoden des Controlling lesen sich nicht zufällig wie die Beschreibung des idealen Courtmanagers⁶⁴.

⁶⁴ Als die wichtigsten Zukunftsaufgaben des Controllers werden genannt:

- Berater bei komplexen betriebswirtschaftlichen Fragestellungen
- Experte für die Integration von Teilaspekten und Steuerung des Gesamtzusammenhangs
- Initiator und Moderator von Veränderungsprozessen
- Initiator und Moderator von Lernprozessen
- Wirtschaftlicher Berater bei Produktentwicklung und -gestaltung
- Wissenmanager und Spezialist für Know-how-Transfer
- Architekt für Informationslandschaften
- Spezialist für Prozeßabläufe

Daraus ergibt sich folgendes Anforderungsprofil:

- Moderations- und Kommunikationsfähigkeit
- Teamfähigkeit
- Trainerfähigkeit
- ausgeprägtes Kunden- und Lieferantendenken
- Veränderungsbereitschaft
- Überzeugungsfähigkeit
- Konflikt- und Konsensfähigkeit
- Kenntnisse über individuelles und organisatorisches Verhalten.

Als Methoden des Controlling werden genannt:

- Parallele Steuerung der Erfolgsfaktoren Qualität, Zeit und Kosten
- Steuerung und Verbesserung von Prozessen
- Aufzeigen interner und externer Kundenanforderungen durch Zielkostenmanagement

-
- Permanentes Benchmarking zur Leistungssteigerung
 - Integration aller Zielgruppen über Balanced Scorecard
 - Steuerung des Wissensmanagements
 - Ganzheitliches Steuern der Produkte über den Lebenszyklus
 - Ganzheitliches Steuern der Kosten und des Nutzens von Lieferanten (Total Cost of Ownership)
 - Change Management, d. h. permante Bereitschaft zur Änderung des Methodenkastens
- (nach Claus W. Gerberich, Wohin führt der Weg des Controllers?, FAZ vom 31. Mai 1999, S. 31).