

Universitätsprofessor Dr. Klaus F. Röhl, Ruhr-Universität Bochum

Selbstverwaltung für die Dritte Gewalt?

Die Frage nach "Mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt?" ist Thema des Aktuellen Forums des 64. Deutschen Juristentags. Der Begleitaufsatz plädiert dafür, den Versuch schrittweise zu wagen.

I. Der neue Anspruch auf Selbstverwaltung

Klagen über die Abhängigkeit der Justiz von der Exekutive häufen sich, seit die Justizverwaltung die Gerichte durch Sparzwang zu größerer Effektivität anhält. Ein Stein des Anstoßes ist das sogenannte Neue Steuerungsmodell (NMS), das schon mit seinem Namen eine unziemliche Einflussnahme auf die Justiz anzudeuten scheint. Einen deutlichen Schub erhielt die Besorgnis über einen administrativen Zugriff auf die Gerichte durch die Pläne der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Abschaffung des Justizministeriums, die erst durch Gerichtsurteil gestoppt wurden¹. Auch die kontroverse Bundesrichterwahl im Jahre 2001² bot Anlass, gegen politischen Einfluss auf die Justiz zu Felde zu ziehen.

¹ VerfGH Nordrhein-Westfalen NJW 1999, 1243 = DRiZ 1999, 99; dazu *Sendler* NJW 1999, 1232, und *Böckenförde* NJW 1999, 1235; *Brinktrine* JURA 2000, 123; *Wieland* DVBl. 1999, 719. Eigentlich ging es um einen Organstreit zwischen der CDU-Fraktion des Landtages und der Regierung über die Frage, ob der Ministerpräsident mit seinem Organisationserlass, durch den er Justizministerium und Innenministerium zusammenlegte, in die Kompetenz des Parlaments eingegriffen hatte, eine Frage, die der VerfGH unter Heranziehung des Wesentlichkeitsgrundsatzes bejahte. Es ging also nicht um die Frage, ob die Abschaffung des eigenständigen Justizministeriums im Hinblick auf die Gewaltengliederung und die Unabhängigkeit der Rechtspflege mit der (Landes-)Verfassung vereinbar war. Der VerfGH ließ jedoch deutliche Sympathien für den Standpunkt erkennen, in der Sache sei ein eigenständiges Justizministerium erforderlich, um das Fehlen einer Selbstverwaltung der Judikative zu kompensieren.

² Mit einer einstweiligen Anordnung stoppte ein Vorsitzender Richter am OLG die Wahl eines vom Präsidialrat des BGH weniger gut beurteilten Mitbewerbers, den der Wahlausschuss vorgezogen hatte: OVG Schleswig, DRiZ 2001, 429.

Die Forderung nach Selbstverwaltung für die Justiz ist ihrerseits zum Politikum geworden, seit sie von der größten Berufsvertretung der Richter und Staatsanwälte, vom Deutschen Richterbund (DRB), getragen wird. Der DRB hatte eine Arbeitsgruppe Selbstverwaltung eingesetzt, die in ihrem Abschlusspapier vom März 2001 eine Ablösung der Justiz aus der ministeriellen Verwaltung vorschlug³. Der Bundesvorstand des DRB hat den Vorschlag begrüßt, betont aber, dass es sich zunächst nur um eine Diskussionsgrundlage handele⁴. Konkret schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Verwaltung der fünf Gerichtsbarkeiten sowie der Staatsanwaltschaft aus den Justizministerien auszugliedern und sie einem Justizverwaltungsrat zu übertragen, der aus den Präsidenten der oberen Landesgerichte und den Generalstaatsanwälten gebildet werden soll. Diesem Rat soll die Aufstellung und die Bewirtschaftung des Haushalts übertragen werden. Falls der Finanzminister den Haushaltsvoranschlag nicht übernimmt, soll der Rat ihn direkt dem Parlament zuleiten und dort Rederecht erhalten. Zu den Aufgaben des Rats sollen ferner gehören: Die Mitwirkung an Personalentscheidungen durch Personalauswahl und Mitwirkung an Besetzungsvorschlägen, Entlassung und Versetzung des Personals, auch in den Ruhestand, das Beurteilungswesen, die Dienstaufsicht über alle Mitarbeiter der Justiz, Controlling und Qualitätsmanagement, Aus- und Weiterbildung der Referendare sowie die Leitung der Justizprüfungsämter. Richter und Staatsanwälte sollen auf Vorschlag des Justizverwaltungsrats unter Mitwirkung der Mitbestimmungsgremien ernannt werden. Als Alternativlösung wurde ein Richterwahlausschuss diskutiert, der unter dem Vorsitz des Landtagspräsidenten aus den Mitgliedern des Justizverwaltungsrats und einer entsprechenden Anzahl von Parlamentariern besteht. Für Streitfälle ist ein beim Landtagspräsidenten angesiedelter Ausschuss vorgesehen, der sich aus Parlamentariern und gewählten Richtern und Staatsanwälten zusammensetzt.

Die Forderung nach Selbstverwaltung der Justiz hat schon 1953 den 40. DJT beschäftigt. Der Ton ist heute ähnlich rauh wie damals, als es hieß, der Weg zur Selbstverwal-

³ Unter <http://www.drb.de/selbstverwaltung.htm>.

⁴ DRiZ 2002, 5 f.

tung führe „über die Leiche des Justizministers.“⁵. Heute sieht man „die Dritte Gewalt als Beute der Exekutive ... in babylonischer Gefangenschaft“⁶. Es geht jedoch nicht um eine bloße Neuauflage der alten Diskussion. Damals ging es um die Befürchtung, dass die Justiz von denen verwaltet werde, die sie zu kontrollieren habe, in erster Linie also um die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Heute geht es um die Befürchtung, dass die Exekutive durch die Verordnung betriebswirtschaftlich orientierter Managementtechniken in die richterliche Unabhängigkeit eingreift und die Gerichte durch einen kontinuierlichen Mittelentzug funktionsunfähig werden könnten.

1951, auf einer Tagung der OVG-Präsidenten in Stuttgart hatte *Paulus van Husen* die Debatte mit einem Vortrag über „Die Entfesselung der Dritten Gewalt“, ausgelöst, in dem er mit starken Worten für die Justiz Personal- und Haushaltsautonomie forderte⁷. Dem 40. DJT in Hamburg⁸ wurde daher die Frage vorgelegt, ob es sich empfehle, „die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen“.

Ridder hatte in seinem Gutachten, das dem Vortrag *van Husens* an Polemik („Trotzalter der Verwaltungsgerichte“) nicht nachstand, vom „nebelspendenden Wortzauber“ um die „Dritte Gewalt“ gesprochen und gemeint, das Grundgesetz gebe neben der Unabhängigkeit der Rechtsprechung keine legitimen Zielsetzungen für irgendwelche Unabhängigkeitswünsche her. Die Demokratie kenne keine „rechtsprechende Gewalt“, sondern nur „eine Staatsgewalt, die vom Volke ausgeh[e] und von deren funktionalen Aspekten einer die Rechtsprechung“ sei⁹. Dagegen hielt *H. P. Ipsen* in einem immer noch lesenswerten Referat den Anspruch auf gerichtliche Selbstverwaltung „in sehr vorsichtiger Dosierung für begründet und verfassungsrechtlich geboten und vertretbar“. *Adolf Arndt* wiederum wandte sich entschieden gegen die Forderung nach Selbstverwaltung. Er nahm ein Argument auf, das schon der Justizminister von Nordrhein-Westfalen, *Amelunxen*, eingebracht hatte: Alle Staatsgewalt geht vom

⁵ *Van Husen* AöR 78, 49 (59).

⁶ *Macke* DRiZ 1999, 481.

⁷ AöR 78, 1952, 49. Zustimmung haben sich seinerzeit geäußert u. a. *Kollmann* DRiZ 1952, 187 f.; *ders.* DÖV 1953, 600; *Eb. Schmidt* JZ 1953 (325); für die Finanzgerichte *Naumann* JZ 1953, 65; dagegen *Bockelmann* DÖV 1955, 525, *Kern* AöR 79, 89; *Scheuner* DÖV 1953, 517. 1952 machte *Erschenburg* in einer Studie über den „Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südweststaates“ konkrete organisatorische Vorschläge für die Selbstverwaltung der Justiz. Der sog. Präsidentenentwurf zur VwGO hatte als ersten Paragraphen zum 5. Abschnitt über die Gerichtsverwaltung folgende Bestimmung vorgeschlagen: „Das Bundesverwaltungsgericht und die Oberverwaltungsgerichte haben die gleiche staats-, verwaltungs- und haushaltsrechtliche Stellung wie die Rechnungshöfe.“ (DVBl. 1951, nach S. 568).

⁸ Vgl. dazu die Verhandlungen des 40. DJT in Hamburg 1953; darin insbesondere das (ablehnende) Gutachten von *Ridder* (Verh. des 40. DJT, Bd. I, 1953, S. 95) und die Referate von *H. P. Ipsen* (Verh. des 40. DJT, Bd. II, 1954, S. C 5 – vorsichtig zustimmend) sowie *A. Arndt* (Verh. des 40. DJT, Bd. I, 1954, S. C 41 – ablehnend).

⁹ Gutachten S. 109.

Volke aus (Art. 20 II 1 GG), auch die Rechtsprechung. Darum müsse die Verwaltung eines jeden Zweiges der Staatsgewalt einem Minister unterstehen, der dem Parlament verantwortlich sei. „Es gibt in der parlamentarischen Demokratie ... weder für die Gesetzgebung noch für die Verwaltung und folglich auch nicht für die Justizverwaltung einen parlamentsfreien Raum.“¹⁰ *Arndt* sprach sich zwar für gesetzgeberische Maßnahmen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit aus (wie sie dann später im Deutschen Richtergesetz realisiert wurden), wandte sich aber entschieden gegen Forderungen aus der Justiz, dass die Gerichte selbst maßgeblich über Auswahl und Beförderung der Richter bestimmen sollten. Er verschärfte die zur Abstimmung stehende Frage und kehrte sie ins Negative: „Den Gerichten eine vollständige Selbstverwaltung im Rechtssinne, insbesondere ihnen die Befugnis zur Selbstergänzung (Kooptation) zu gewähren, ist weder empfehlenswert noch im Rahmen des Grundgesetzes zulässig.“ Diesem Antrag wollte zunächst nur eine einfache Mehrheit folgen. Nachdem aber das Verdict der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit herausgestrichen worden war, fand der Antrag eine Mehrheit von 72 zu 7 Stimmen. Am Ende lauteten die Beschlüsse wie folgt:

- I. „Den Gerichten eine vollständige Selbstverwaltung im Rechtssinne, insbesondere ihnen die Befugnis zur Selbstergänzung (Kooptation) zu gewähren, ist nicht empfehlenswert.
- II. Gesetzgeberische Maßnahmen, um die Unabhängigkeit des erkennenden Richters sowohl durch die Art seiner Auswahl und Beförderung als auch durch seine Stellung gegenüber der Verwaltung institutionell zu sichern, sind notwendig zur Durchführung des Grundgesetzes.
- III. Insbesondere sollte die Gesetzgebung sichern,
 1. dass Umfang und Ausübung der Dienstaufsicht auch nicht mittelbar die richterliche Unabhängigkeit gefährden und dass deshalb eine gerichtliche Zuständigkeit zur Aufsicht über Richter oder Nachprüfung von Aufsichtsmaßnahmen und auch zur Beurteilung der Richter begründet wird,
 2. dass Anforderungen der Gerichte für ihren Haushalt, falls die Regierung sie sich nicht zu eigen macht, dem Parlament mitzuteilen sind und dass gerichtliche Organe an den Beratungen der parlamentarischen Haushaltsausschüsse zu beteiligen sind.“

Nach dem DJT von 1953 konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die Beratungen über ein Deutsches Richtergesetz. Mit dessen Verabschiedung im Jahre 1961 und vollends mit der Einführung einer eigenständigen Richterbesoldung waren die wichtigsten Forderungen der Richterschaft erfüllt. Danach war die Debatte fast vergessen. 1968 gab es in Nordrhein-Westfalen noch einmal einen Vorstoß des Präsidenten des OVG, der den Entwurf über ein „Gesetz zur Errichtung eines Landesrichteramts“ vorlegte. Das Ansinnen wurde von dem damaligen Justizminister *Neuberger* als „verfassungsrechtlich indiskutabel“ schroff zurückgewiesen¹¹. Später hat man nur sich unter dem Gesichtspunkt der Perso-

¹⁰ DRiZ 1953, 52 f.

¹¹ Das berichtet *Düstner* (Staatssekretär im Justizministerium NW), Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?, Vortrag auf dem Symposium „Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit“ am 14./15. März 2002 in Würzburg, im Internet unter http://www.justiz.nrw.de/Index/Presse/reden/2002_03_15.tml; demnächst in einem Beiheft der „Verwaltung“. In der Dokumentation „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Land Nordrhein-Westfalen 1945-1969“ (1970) liest es sich etwas anders. Danach war der Entwurf immerhin mit

nalverantwortung an diese Diskussion erinnert¹². Allein die Neue Richtervereinigung fordert seit 1991 Selbstverwaltung für die Justiz, freilich weniger im Interesse einer Modernisierung als vielmehr aus einer gegen die interne Justizhierarchie gerichteten antiautoritären Einstellung¹³. Einsam blieb daneben der Zeitungsartikel eines ehemaligen Richters, der Selbstverwaltung zur Verwirklichung der Gewaltenteilung verlangte¹⁴.

II. Ökonomisierung als Bedrohung

Eine neue Entwicklung bahnte sich mit der vom Bundesjustizministerium veranlassten Strukturanalyse der Justiz an. Die Geschäftsabläufe in den Gerichten wurden von Unternehmensberatungen durchleuchtet¹⁵, und damit kamen betriebswirtschaftliche Aspekte des Managements und der Effizienz ins Spiel. Die Idee eines spezifischen Justizmanagements nach dem Vorbild des amerikanischen Court-Management¹⁶ gewann an Boden. Sie erhielt weitere Schubkraft aus der Idee des New Public Management, die ursprünglich aus Australien, Neuseeland und England kommend, als „Neues Steuerungsmodell“ ihren Weg auch in deutsche Amtsstuben gefunden hatte¹⁷. Mit der praktischen Umsetzung des NSM für die Justiz ging seit 1993 Bremen voran¹⁸. Hamburg

dem Chef der Staatskanzlei abgestimmt, blieb dann aber in den Ausschussberatungen des Landtags über die Einrichtung eines Rechtspflegeministeriums hängen.

¹² *Henrichs*, DRiZ 1990, 41; *Groß*, ZRP 1999, 361.

¹³ Mitwirkung - Mitbestimmung. Ämterbesetzung in der Justiz (Neue Richtervereinigung e. V., Dokumente, 1992). Nach wie vor beteiligen sich die Autoren, die der NRV zuzurechnen sind, besonders intensiv an der Debatte. Ihre Beiträge finden sich hauptsächlich in der Zeitschrift „Betrifft Justiz“.

¹⁴ *Vultejus*, Die Gerichte sollen sich selbst verwalten, FAZ Nr. 207 vom 5. 9. 1996, S. 11.

¹⁵ WIBERA, Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungs/Finanzgerichte, 1991; *Koetz/Fühbauf* (Kienbaum Unternehmensberatung GmbH), Organisation der Amtsgerichte, 1992). Das kümmerliche Ergebnis hatten im Wesentlichen schon einige Beiträge in dem 1972 von R. *Bender* herausgegebenen Band „Tatsachenforschung in der Justiz“ vorweggenommen.

¹⁶ *Röhl*, Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA, 1993.

¹⁷ *Eifert*, Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung 1997, 75; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln 1993; *Machura*, Die Gemeinde als Unternehmer, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1996, 533; *Pinkwart/Mengert/Nikolainka*, Neue Steuerungsmodelle finden breite Anwendung in NRW, Städte- und Gemeinderat 50, 1996, 3; *Reichert*, Internationale Trends im kommunalen Management, in: *Banner/Reichert* (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, 1993, 3.

¹⁸ *Mäurer* DRiZ 2000, 65.

folgte unter der Regie des damaligen Justizsenators *Hoffmann-Riem*¹⁹, der eine Reform ankündigte, die größer als alle vorherigen ausfallen oder gar die Verwaltung revolutionieren werde²⁰.

Inzwischen arbeiten alle Bundesländer mehr oder weniger intensiv an der Umsetzung mindestens einzelner Elemente des NSM. Es fällt schwer, einen Überblick über den aktuellen Stand der Dinge zu geben²¹. Nachdem in der Anfangszeit aus den beteiligten Ministerien viel veröffentlicht wurde, vermutlich nicht zuletzt, um Widerstände zu überwinden, ist es inzwischen stiller geworden. Die Ergebnisse der angekündigten Kosten-Leistungs-Rechnung lassen auf sich warten. Es hat sich wohl herausgestellt, dass die Kosten-Leistungs-Rechnung im Detail viel komplizierter ist, als man angenommen hatte. Zwar gibt es Daten in großer Menge. Aber die traditionellen Statistiken, das Kassen- und Rechnungswesen und die echten oder fiktiven Kostenstellen sind anscheinend noch immer nicht in einer einheitlichen EDV zusammengeführt, Produkte und Qualitätsmerkmale noch nicht einmal hinreichend definiert. Allerdings besteht auch ein gewisser Verdacht, dass man sich mit der Veröffentlichung immerhin vorhandener Zahlen aus taktischen oder aus politischen Gründen zurückhält. So müsste es eigentlich längst möglich sein, den in den Justizetats versteckten Aufwand für die Prozesskosten- und Beratungshilfe zu beziffern. Man wüsste auch gerne wie es etwa um die Sachgebiete steht, auf die sich die Zivilprozessreform von 2001 konzentrierte, also um Zivilprozesse beim Amtsgericht oder beim Landgericht. Aber hinsichtlich des Kostendeckungsgrades gibt es nach wie vor nur sehr allgemeine Zahlen.²²

¹⁹ Vgl: *Hoffmann-Riem*, Justiz 2000. Reform der Gerichtsverwaltung am Beispiel Hamburgs, DRiZ 1998, 109; *ders.* (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, 1998.

²⁰ JZ 1997, 1 (5).

²¹ Einen Überblick versucht *B. Kramer* ZZP 2001, 267/293.

²² In Nordrhein-Westfalen war dieser von rund 36 % im Gefolge des Kostenänderungsgesetzes von 1994 auf 42,1 % angestiegen. Seither sinkt die Quote wieder und hat 1998 mit 35,7 % den Wert von 1994 wieder unterschritten. Die ordentliche Justiz unter Einschluss der Staatsanwaltschaft erreichte 1991 eine Kostendeckung von 46,8 %, die über 67,2 % 1996 bis 1998 wieder auf 59,6 zurückging. Die Sozialgerichte lagen 1998 bei 4,1 %, die Verwaltungsgerichte bei 10 %, die Arbeitsgerichte bei 14 % und die Finanzgerichte bei 27,2 %. (Landtagsdrucksache 12/4578)

Die Bemühungen um eine controlling-orientierte Kosten-Leistungsrechnung werden überlagert durch den Siegeszug der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik). Bisher war die Automatisierung des Justizbereichs ein großer Flickenteppich. Lange hatte man sich mit der Verwendung von isolierten Textverarbeitungssystemen begnügt, deren Handhabung keine großen Probleme bereitete. Für die Haushalts- und Kassenführung wurden Systeme benutzt, die sich in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung bewährt hatten. Daneben bastelten seit bald 30 Jahren Nixdorf, Siemens, die GMD und andere mehr oder weniger erfolglos an integrierten Aktenführungssystemen. Erst in jüngster Zeit kommt die Automatisierung flächendeckend voran. In Nordrhein-Westfalen wurde 1999 ein Programm von 470 Mill. DM aufgelegt, das bis zum Jahre 2003 die Vollausrüstung der Gerichte mit IuK-Technik erreichen soll. Jedenfalls die Hardware-Ausrüstung scheint weitgehend planmäßig zu verlaufen. Langsam nehmen die Intranetze Gestalt an. In den Fachgerichten ist die flächendeckende IuK-Ausrüstung aller Arbeitsplätze im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich mittlerweile weitgehend abgeschlossen. Die ordentliche Gerichtsbarkeit hängt noch etwas zurück. Trotz großer Fortschritte der Technik hat sich im praktischen Ergebnis anscheinend wenig geändert. Man ist geneigt, eine Einschätzung aus dem Jahre 1992 zu zitieren: „All diese Aktivitäten und Entwicklungen haben aber nicht in nennenswertem Maße das erreicht, was die Computer-Euphorie der sechziger und siebziger Jahre verheißen hatte: eine Steigerung der Effizienz der Justiz, eine Beschleunigung der Verfahren, und womöglich gar eine – woran auch immer man diese messen wollte – Hebung der Qualität der Rechtsprechung. Im Gegenteil: Ungeachtet der Entwicklung der EDV in der Justiz sind die grundlegenden Probleme der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen bestehen geblieben.“²³ Hinzugekommen sind die Folgeprobleme der Automatisierung: laufende Kosten, die Abhängigkeit von IuK-Experten und die Angst vor dem „durchsichtigen Richter“.

Die Kombination betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente mit der IuK-Technik hat die über Jahrzehnte eher passive Justizverwaltung in Stand gesetzt, die

²³ *Van der Raden* in: *Fiedler/Haft* (Hrsg.), *Informationstechnische Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern*, 1992, 10.

Führungsrolle bei der Modernisierung der Justiz zu übernehmen, die traditionell beim Gesetzgeber lag. Während die Gerichte gesetzliche Reformen, auch wenn sie ihnen kritisch gegenüberstehen, doch als legitime Weisung hinnehmen, erwächst gegen die Modernisierung auf dem Verwaltungswege Widerstand. Inzwischen hat sich die Befürchtung verbreitet, dass eine betriebswirtschaftlich induzierte „Modernisierung“ der Gerichte in eine strukturelle Abhängigkeit vom Management führt, die mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar ist. Als Gegenmittel wird also nun wieder Selbstverwaltung für die Gerichte empfohlen²⁴.

III. Rechtsgrundlagen der Gerichtsverwaltung

Vorab eine Begriffsklärung: Justizverwaltung im weiteren Sinne ist alles, was das Justizministerium tut. Sie umfasst die administrative Sorge nicht nur für die Gerichte, sondern auch für Staatsanwaltschaft und Strafvollzug. In diesem Sinne wird der Begriff hier von mir gebraucht. Justizverwaltung im engeren Sinne ist eine Verwaltungstätigkeit der Gerichte mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber Bürgern außerhalb eines anhängigen gerichtlichen Verfahrens, für die Rechtsschutz nach den §§ 23 ff. EGGVG gewährt wird²⁵. Gerichtsverwaltung schließlich ist die gesamte verwaltende Tätigkeit, die nicht unmittelbar die Erfüllung der dem Gericht zugewiesenen Rechtsprechungsaufgaben beinhaltet, sondern für diese die sachlichen und personellen Voraussetzungen schafft, und zwar unabhängig davon, ob diese Tätigkeit von den Gerichten selbst oder in einem Ministerium wahrgenommen wird²⁶. Dazu gehören insbesondere die Bereitstellung der Gebäude und sämtlicher Arbeitsmittel, die Einstellung und Bezahlung,

²⁴ Im Zuge der Diskussion um das NSM weckte der Düsseldorfer Justizminister *Bebrens* den Appetit, mit der öffentlichen Aufforderung, Vorschläge für eine erweiterte Selbstverwaltung zu machen. Für eine stärkere Verselbständigung der Gerichtsverwaltung haben sich insbesondere geäußert *Häuser* *Betrifft Justiz* 2000, 255; *ders.* *Betrifft Justiz* 2002, 340 (343); *Hochschild* *Betrifft Justiz* 2000, 258; *Groß* *Die Verwaltung* 2001, 371 (381); *ders.*, *Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit?*, Vortrag auf dem Symposium „Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit“ am 14./15. März 2002 in Würzburg, demnächst in einem Beiheft der „Verwaltung“; *Grother* *DRiZ* 1999, 458 (461); *Lindemann*, *ZRP* 1999, 200 (204 f.); *Röhl* *DRiZ* 1998, 241; *ders.* *DRiZ* 2000, 220.

²⁵ Vgl. *Kissel*, *GVG*, § 12 Rn. 105.

²⁶ *Kissel* ebd., Rn 85 f.; 93 ff., mit vollständigerer Aufzählung der in Betracht kommenden Tätigkeiten.

Ausbildung, Fortbildung und Beaufsichtigung des Personals, das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und die Statistik. Dieser Gerichtsverwaltung gilt die Forderung nach Selbstverwaltung.

Wenn man über die Selbstverwaltung der Gerichte nachdenken will, lohnt sich die Frage nach den Rechtsgrundlagen der Fremdverwaltung. Sie sind kümmerlich. Das Grundgesetz lässt eine deutliche Regelung vermissen. Mit der abstrakten Modellvorstellung von der Existenz dreier im Prinzip gleichgeordneter Staatsgewalten, Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung – die man freilich nicht dem Grundgesetz entnehmen kann – käme man schwerlich auf die Idee, die Gerichte könnten unter der Kuratel der Regierung stehen. Aber die ministerielle Administration der Justiz ist seit unvordenklichen Zeiten selbstverständlich. Wie so oft bei Selbstverständlichkeiten ist es gar nicht leicht, eine Rechtsgrundlage für den bestehenden Zustand anzugeben. Entsprechend der allgemeinen Kompetenzverteilung ist die Verwaltung der Bundesgerichte Bundessache. Die Gerichte der Länder werden von den Landesregierungen verwaltet, die insoweit durch ihre Minister²⁷ tätig werden. Rechtsgrundlage für die Regierungsverantwortlichkeit ist das Staatsorganisationsrecht, das partiell durch Spezialregelungen ergänzt wird. Soweit man sich für die administrative Kompetenz der Justizminister auf die ungeschriebene Organisationshoheit der Regierung beruft, liegt eigentlich ein Zirkelschluss vor, denn die Frage ist ja gerade, ob die Justiz von der Regierungsgewalt überhaupt erfasst wird. Doch das ist immer so gehandhabt worden, wird im Grundgesetz und vielen einfachen Gesetzen vorausgesetzt, und deshalb muss man sich, soweit explizite Normen fehlen, mit dem Verweis auf Gewohnheitsrecht zufrieden geben. Aber das Herkommen und die Erwähnung der Justizminister in Art. 95 II und 98 IV GG genügen nicht, um *Scheuners* These von der institutionellen Gewähr der verwaltungsmäßigen Leitung der Rechtspflege durch einen Kabinettsminister²⁸ zu tragen.

²⁷ Ohne sie zu vergessen, verzichte ich der Kürze halber darauf, auch die Senate und Senatoren der Stadtstaaten anzuführen.

²⁸ DÖV 1953, 517 (521).

Gesetzlich geregelt ist die Dienstaufsicht durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht (§§ 40 II ArbGG, 38 III SGG). Die Dienstaufsicht über Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzhof hat der Bundeskanzler durch Organisationserlass dem Bundesjustizminister übertragen²⁹. Auch die Bundesanwaltschaft ressortiert nach § 147 Nr. 1 GVG zum BMJ. Für die ordentliche Gerichtsbarkeit und damit für den Bundesgerichtshof gilt immer noch die VO zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung vom 20. 3. 1935³⁰, die dem Reichsjustizminister weitgehende Befugnisse, insbesondere die oberste Dienstaufsicht, übertrug. Soweit noch relevant, sind diese Befugnisse für den Bund auf den Bundesminister der Justiz (und für die Länder auf die auf die jeweiligen Landesregierungen) übergegangen. Zur Stützung kann man auch die §§ 125 und 130 GVG heranziehen³¹.

Was die Länder betrifft, so ist im Grundgesetz immerhin neben dem Recht zur Mitwirkung der Landesjustizminister bei der Wahl der Bundesrichter die Zulässigkeit ihrer Mitwirkung bei der Anstellung von Richtern in den Ländern geregelt (Art. 95 II, 98 IV GG). Für Arbeits- und Sozialgerichte ist die Dienstaufsicht durch Bundesgesetz den zuständigen obersten Behörden der Länder übertragen (§§ 15, 35 ArbGG, 8 III, 30 II SGG). VwGO und FGO regeln die Dienstaufsicht nur gerichtsintern, enthalten jedoch keine Regelung für die oberste Dienstaufsicht. Diese wird wie selbstverständlich von den zuständigen Landesministern in Anspruch genommen³². Auch für die ordentliche Gerichtsbarkeit in den Ländern kann man noch auf die VO vom 20. 3. 1935 zurückgreifen. In §§ 22 III GVG wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass dem Landesjustizminister die allgemeine Dienstaufsicht über die Amtsgerichte zusteht. Parallel dazu wird für die Dienstaufsicht in den Landesrichtergesetzen auf das Landesbeamtenrecht verwiesen, das wiederum das einschlägige Ministerium als oberste Dienstbehörde bestimmt.

Nur in wenigen Gesetzen ist neben der Dienstaufsicht auch die Verwaltung besonders genannt, so in §§ 15, 34 ArbGG. § 39 VwGO besagt, dass den Gerichten keine Verwaltungstätigkeiten außerhalb der Gerichtsverwaltung übertragen werden können. Das gleiche bestimmt seit eh und je – in überholter Begrifflichkeit – § 4 EGGVG. Auch diese Bestimmungen machen also wieder stillschweigend die Voraussetzung, dass die Verwaltungskompetenz bei der Regierung liegt. Man muss daher annehmen, dass die Dienstaufsicht grundsätzlich auch die Verwaltung nach sich zieht oder beides parallel läuft.

Für die Ausfüllung der Kompetenz zur Gerichtsverwaltung gibt es zunächst einen gesetzlichen Rahmen. Dazu gehören insbesondere das Gerichtsverfassungsgesetz und die entsprechenden Bestimmungen in den Prozessordnungen der Fachgerichtsbarkeiten, das Richtergesetz und das Rechtspflegergesetz. Darüber hinaus gelten die allgemeinen Grundsätze des Haushaltsrechts und des Arbeitsrechts.

²⁹ BAnz 1969 Nr. 214.

³⁰ RGBl. I, 403/BGBl. III 3000-5, abgedruckt bei *Kissel*, GVG, 3. Aufl., 2001, S. 1395. Zur Fortgeltung BVerfGE 2, 307 (321 ff.).

³¹ *Schäfer*, Die gesetzlichen Regelungen der Dienstaufsicht über die Gerichtsbarkeiten, ZRP 1983, 165.

³² *Gräber*, FGO, 5. Aufl. 2002, § 31 Rn. 1; für die Verwaltungsgerichtsbarkeit BGH (Dienstgericht des Bundes) NJW 2002, 359.

Für die ordentliche Gerichtsbarkeit ist im Ergebnis überall das Justizministerium zuständig. Sechs Länder³³ haben auch die Fachgerichtsbarkeiten dem Justizministerium unterstellt, das damit zum Rechtspflegeministerium geworden ist. In anderen Ländern ressortieren einzelne Fachgerichtsbarkeiten weiterhin zu den entsprechenden Fachministerien. Die Kompetenz der Exekutive zur Gerichtsverwaltung wird allerdings von zwei Eckpfeilern begrenzt. Auf der einen Seite steht der Gesetzesvorbehalt zu Änderung der Gerichtsorganisation, den das Bundesverfassungsgericht bereits in einer seiner ersten Entscheidungen³⁴ festgeschrieben hat. Auf der anderen Seite steht die gerichtliche Selbstverwaltung des Personaleinsatzes und der Geschäftsverteilung, die in Ausführung von Art. 101 GG durch das GVG und die Prozessordnungen der Fachgerichtsbarkeiten geregelt ist.

IV. Zum Pro und Contra

Unter den Argumenten pro und contra steht an erster Stelle die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit oder gar Notwendigkeit einer Selbstverwaltung der Gerichte. Der Einwand, der seinerzeit von *Amelunxen*³⁵ erhoben wurde, dass einer selbstverwalteten Justiz die notwendige parlamentarische Verantwortlichkeit fehle, ist zwar von *Dästner*³⁶ erneuert worden, scheint mir aber nicht tragfähig zu sein. Regierung oder Minister können schwerlich vor dem Parlament die Tätigkeit unabhängiger Gerichte verantworten. Nur für ihre Dienstaufsicht und Personalpolitik könnten sie verantwortlich sein. Doch beides liegt so nahe an der Rechtsprechung selbst, dass eine Politisierung wenig adäquat wäre. Nicht nur durch das Parlament, sondern eben auch „durch besondere Organe der Rechtsprechung“ übt das Volk die Staatsgewalt aus (Art. 20 II S. 2 GG). Das Parlament kann durch Beteiligung an der Richterwahl, die es in den Ländern selbst gestalten kann, Einfluss nehmen, und es behält mit seinem Haushaltsrecht das Heft in der Hand. Als letztes Mittel bleibt die Richteranklage nach Art. 98 II GG

³³ Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

³⁴ BVerfGE 2, 307 (316).

³⁵ Wie Fn. 10.

³⁶ *Dästner*, wie Fn. 11.

oder nach entsprechenden Regeln der Länder. Daher besteht von Verfassungs wegen grundsätzlich Spielraum für eine selbstverwaltete Justiz³⁷.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob eine Ablösung der Justiz aus der Staatsverwaltung von Verfassungs wegen geboten ist. Anders als die Kommunen, haben die Gerichte keinen historisch legitimierten Anspruch auf Selbstverwaltung, ja es geht nicht einmal um Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne³⁸, die sich als mitgliedschaftliche Eigenverwaltung rechtlich selbständiger Einheiten darstellt, sondern um das Management eines großen Treuhand- und Dienstleistungsbetriebes. Es besteht auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung mit Parlamenten, Rechnungshöfen³⁹ oder dem Bundesverfassungsgericht. Näher liegt eine Parallele zur Wissenschaft. Doch auch die Universitäten sind bei aller Verselbständigung keineswegs ganz aus der Staatsverwaltung herausgelöst worden. Sie verfügen insbesondere über kein eigenes Haushaltsantragsrecht.

Auch der Grundsatz der Gewaltenteilung fordert keine völlig von der Exekutive separierte Gerichtsverwaltung⁴⁰. Das Grundgesetz hat die Gewaltenteilung nicht als abstrakte Modellvorstellung eingeführt, sondern hat sie durch ein System der Trennung und Verschränkung der Gewalten konkretisiert, in dem die ministerielle Justizverwaltung ihren traditionellen Platz hat. Mehr als ein Tendenzargument ergibt sich aus diesem Grundsatz nicht.

Als Argument noch schwächer ist der beliebte Hinweis auf Vorbilder in ausländischen Rechtsordnungen. So beruft sich auch das Positionspapier des DRB darauf, in vielen Ländern der EU, in Italien⁴¹, Frankreich⁴² und Spanien⁴³ sei die Justiz weitgehend in

³⁷ So 1953 *Ipsen* (Fn 8) und so heute *Groß*, Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit?, Vortrag auf dem Symposium „Justiz zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit“ am 14./15. März 2002 in Würzburg, demnächst in einem Beiheft der „Verwaltung“.

³⁸ *Ipsen* (Fn. 8) S. C9; *Ridder* (Fn. 8) S. 94, *Groß* ZRP 1999 S. 361 (365).

³⁹ Dazu näher *Ridder* (Fn. 8) S. 127 ff.

⁴⁰ So schon *Ipsen* (Fn. 8) S. C20; *Scheuner* DÖV 1953, 517 (520).

⁴¹ *Kessler* SchIHA 1997, 225; *Mariuzzo* DRiZ 2001, 161; *Pivetti* Betrifft Justiz, 1999, 134; *Strecker* Betrifft Justiz 1998, 346.

die Eigenverwaltung entlassen worden, und Dänemark⁴⁴, die Niederlande⁴⁵ und Belgien⁴⁶ hätten die Weichen in diese Richtung gestellt. *Dästner* macht dagegen geltend, wer sich auf ausländische Modelle berufe, den treffe die „Beweislast“ ihres Funktionierens und der müsse darüber hinaus in einem umfassenden Systemvergleich ihre Übertragbarkeit aufzeigen. Jedenfalls in den Ländern des romanischen Rechtskreises scheine der wirtschaftliche Effekt fraglich und der Einfluss der Politik auf die Justiz stärker zu sein als hierzulande. In der Tat fehlt eine systematisch evaluierende Rechtsvergleichung. Sie könnte ergeben, dass die Einführung der Selbstverwaltung der Gerichte in manchen Ländern ersetzen musste, was in Deutschland im Prinzip schon vor über 100 Jahren mit den Reichsjustizgesetzen erreicht worden war⁴⁷. Beinahe schon beleidigend ist es, wenn die Forderung nach Selbstverwaltung der Gerichte auch noch durch einen Hinweis auf die Empfehlung des Komitees der Minister des Europarats vom 13. 10. 1994 zur richterlichen Unabhängigkeit⁴⁸ gestützt wird, könnte doch die deutsche Gerichtsverfassung geradezu Vorbild für diese Empfehlung gewesen sein. Diesen Eindruck gewinnt man jedenfalls aus einer Rede des Vorsitzenden des DRB, *Voss*, am 29. 11. 1996 vor dem Sachverständigenrat „Schlanker Staat“: „Ich halte unser Rechtsgewährungssystem für hervorragend; ich habe durch meine internationale Arbeit viele Rechtssysteme kennengelernt, ein besseres ist mir nicht begegnet.“⁴⁹

⁴² Dazu *Groß* (Fn. 37) mit Nachweisen, ferner im Bericht über den Deutschen Richtertag 1999 in DRiZ 1999, 413 (422).

⁴³ *Samaniego* DRiZ 1999, 317.

⁴⁴ *Evers-Vosgerau* DRiZ 2000, 299; *Feier* DRiZ 2001, 436.

⁴⁵ *Tragter-Schubert* Betrifft Justiz 2000, 218.

⁴⁶ Kritisch zur Justizreform in Belgien *Henkes* DRiZ 2000, 32.

⁴⁷ So lag es mit der Einführung der Selbstverwaltung der Gerichte in den USA sowohl auf der Bundesebene wie auf der Ebene der Staaten; vgl. dazu *Röhl* (wie Fn. 16) S. 48 ff.; *Tobin*, *Creating the Judicial Branch: The Unfinished Reform*, Williamsburg, VA., 1999, S. 119 ff. – 1953 meinte *Ipsen* (wie Fn. 8, S. C8), rechtsvergleichende Seitenblicke bei rechtspolitischen Überlegungen führten leicht zu Seitensprüngen.

⁴⁸ Abzurufen unter <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>.

⁴⁹ Materialband XV 3.

Die Forderung nach Selbstverwaltung der Gerichte kann sich auf die Verfassung nur insoweit stützen, als ohne sie die richterliche Unabhängigkeit, wie sie in Art. 97 GG normiert ist, gefährdet wäre. Unterhalb dieser Schwelle geht es um eine Frage rechtspolitischer Zweckmäßigkeit. Es gibt aktuell keine so konkreten und massiven Übergriffe der Verwaltung in die Justiz, dass eine direkte Reaktion notwendig ist. Es gibt vielmehr nur allgemeine Befürchtungen, dass eine fortschreitende Ökonomisierung sich bis in die Entscheidung von Einzelfällen hinein auswirken könne. Mit *H. P. Ipsen* wird man jedoch sagen können, dass „eine gerichtliche Selbstverwaltung zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit sicherlich schon dann mit Recht gefordert werden [kann], wenn nur sie als geeignete Prävention gegen drohende Gefährdung geeignet erscheint“⁵⁰.

V. Das NSM als Umfassungsangriff auf die richterliche Unabhängigkeit

Die entscheidende Frage lautet daher, ob das NSM sozusagen im Umfassungsangriff die richterliche Unabhängigkeit bedroht. Die Reformer selbst verneinen das nachdrücklich. *Eifert* hat 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: „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.“⁵¹ *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 Einmischungsverbot⁵². *Schuppert* hat zwar zugleich darauf hingewiesen, dass in anderen Zusammenhängen Organisation

⁵⁰ Ebd. S. C14.

⁵¹ Wie Fn. 17.

⁵² Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in: *Hoffmann-Riem* (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, 1998, S. 215 (235).

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 unterzogen⁵³. Sie haben sozusagen in einem Gedankenexperiment ausgetestet, was alles geschehen könnte, wenn man vorbehaltlos in den Werkzeugkasten des NSM greift. Ich folge ihnen zwar nicht, wenn sie zu dem Ergebnis kommen, eine Übertragung des NSM auf die Justiz wäre schon technisch kaum erfolgversprechend⁵⁴. Gut begründet ist dagegen ihr Fazit, dass das Modell bei folgerichtiger Realisierung den Richter auch bei der Entscheidung des Einzelfalls permanent unter formellen und informellen Druck setze, nach Gründen zu urteilen, die er den Parteien nicht benennen dürfe, nämlich nach Kostengesichtspunkten. Das Verdikt liegt danach auf der Hand.

In der Tat würde eine halbwegs konsequente Durchführung des NSM bei den Gerichten so gravierend auf die Fallbearbeitung einwirken, dass die richterliche Unabhängigkeit berührt wäre. Nur in gebremster Form ist das NSM für die Gerichte akzeptabel. Das haben inzwischen auch die Justizministerien akzeptiert. Sie wollen die technischen Möglichkeiten der Budgetierung und des Controlling bei weitem nicht ausschöpfen. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens: Aus den für einzelne Gerichte gebildeten Budgets

⁵³ 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 DRB; ferner *Bertram*, Das Neue Steuerungsmodell für Gerichte, Manuskript für die Richtertagung am 29. 3. 2000 in Recklinghausen.

⁵⁴ Dazu DRiZ 2000, 223 ff.

werden kritische Einnahmen und Ausgaben ausgenommen, z. B. Einnahmen aus Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten oder Ausgaben für Prozesskostenhilfe sowie Aufwandsentschädigungen und Vergütungen an Vormünder, Pfleger und Betreuer. Ferner sollen alle Daten anonym unter Beachtung des Datenschutzes erhoben werden, eine spruchkörper- oder personenbezogene Zuordnung von Daten möglichst unterbleiben und alle bei den einzelnen Gerichten und Staatsanwaltschaften gewonnenen Daten nur in aggregierter Form an die nächsthöhere Ebene weitergegeben werden. Darüber hinaus soll gewährleistet sein, dass die controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung kein Instrument der Dienstaufsicht oder der personenbezogenen Leistungserfassung wird⁵⁵. Es besteht kein Anlass, solchen Beteuerungen zu misstrauen. Der externe Beobachter hat ohnehin den Eindruck, dass die Erfüllung der vollmundigen Versprechungen des NSM bei der Umsetzung im Detail stecken geblieben ist oder sich gar auf dem Rückzug befindet. Mindestens hat sich der Schwerpunkt der Anstrengungen auf die Erstellung der von den Haushaltsordnungen des Bundes (§ 7 III BHO) und der Länder (z. B. 7a III LHO BW) geforderten Kosten- und Leistungsrechnungen verlagert. Doch damit ist das NSM noch nicht vom Tisch. Eine Organisationsreform allein auf dem Wege der Gesetzgebung verspricht nach den Erfahrungen mit zahlreichen Justizentlastungsgesetzen keinen hinreichenden Erfolg. Den einzigen aussichtsreichen Reformansatz bietet nach wie vor das NSM.

Dästner sieht in der Besorgnis um eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch das NSM eine einseitige Betrachtung der Dinge. Er meint, gerade das NSM eröffne Spielräume, die im Sinne einer gesteigerten Autonomie für die Dritte Gewalt genutzt werden könnten. Das ist vollkommen richtig, denn zum NSM gehört eine dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung. Dementsprechend berufen sich Justizminister darauf, dass sie längst im Rahmen der sog. Binnenmodernisierung der Justiz dazu übergegangen seien, das Ministerium auf seine Kernaufgaben, nämlich die strategische und konzeptionelle Planung, zu beschränken und die Verwaltung des operativ tätigen Bereichs auf die Mittelinstanzen zu delegieren, die ihrerseits weiter an den

⁵⁵ *Bebrens* ZRP 1998, 386 (388).

nachgeordneten Bereich delegieren könnten⁵⁶. Tatsächlich haben die Gerichte mit der sogenannten Budgetierung, die eine gewisse Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln gestattet, einen Spielraum für das Gerichtsmanagement gewonnen und ihn, etwa für die Einstellung von IuK-Fachleuten anstelle von Rechtspflegern oder gar von Richtern, auch genutzt. Allein das Problem liegt darin, dass diese Autonomie nur geliehen ist. Sie kann jederzeit zurückgenommen werden, und von Rechts wegen wäre jederzeit ein Durchgriff der Exekutive bis in die Details der Gerichtsverwaltung möglich. Es geht also darum, die Spielräume, die das NSM eröffnet, rechtlich abzusichern. Zu dieser Absicherung gehört auch ein Konzept, das gewährleistet, dass jede Entscheidungsebene nur diejenigen Informationen erhält, die ihrem Entscheidungsbereich entsprechen.

Noch gar nicht richtig bedacht worden sind die Konsequenzen der IuK-Technik, die sich auch unabhängig von einer technikgestützten Kosten-Leistungsrechnung einstellen werden. Die neuen Intranetze werden unweigerlich ein Wissensmanagement nach sich ziehen, wie es die Gerichte bisher nicht gekannt haben. Bisher war das Wissensmanagement weitgehend den juristischen Verlagen überlassen. Nur die wichtigsten Formulare wurden von der Verwaltung gestellt. Künftig werden die Richter an ihrem Arbeitsplatz Datenbanken, Verfügungsvorschläge und Textbausteine zur Verfügung haben. Die Datenbanken enthalten außer veröffentlichten und unveröffentlichten Entscheidungen Schmerzensgeldtabellen und Unterhaltsrichtlinien, Verzeichnisse von Behörden, Sachverständigen und Dolmetschern. Selbstverständlich ist jeder Richter frei, sich andere Informationsquellen und Arbeitshilfen zu suchen. Doch sobald das Intranet einige Substanz gewonnen hat, beginnt es durch seine Schwerkraft zu wirken. Man nutzt das nächstliegende Angebot, das damit zum De-facto-Standard wird.

Die Kombination von zentralem EDV-gestützten Wissensmanagement und betriebswirtschaftlichen Managementinstrumenten bietet ein bisher nicht gekanntes Potential für die Einwirkung auf den Kernbereich der Rechtsprechung. Freiwillige Selbstkontrol-

⁵⁶ *Behrens* ZRP 1998, 386 f.; Rede von NRW-Justizminister *Dieckmann* anlässlich der Einführung des neuen Präsidenten des LG Detmold am 20. 2. 2002; http://www.justiz.nrw.de/Index/Presse/reden/2002_03_20. Für Hamburg *Hoffmann-Riem* JZ 1997, 1 (5).

le der Justizministerien genügt auf die Dauer nicht, um eine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit auszuschließen. Um die Verträglichkeit mit der richterlichen Unabhängigkeit zu verbessern, müssen Dämme errichtet werden. Als Baumaterial steht nur eine größere Verselbständigung der Gerichte zur Verfügung.

VI. Selbstverwaltung als Weg zur Modernisierung

Die aktuelle Diskussion leidet darunter, dass sie sich zu sehr auf die Abwehr möglicher Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit durch eine indirekte Steuerung über die Bereitstellung oder Verknappung personeller oder sächlicher Ressourcen beschränkt. Das Ziel eines effizienten Gerichtsmanagements ist dabei aus dem Blick geraten. Ihrer Intention nach laufen die neuen Reformansätze darauf hinaus, auch den Kernbereich der Justiz zu beeinflussen⁵⁷, 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 aber nicht durch eine Hintertür, sondern durch den Haupteingang erfolgen. Diesen Eingang können nur die Richter selbst öffnen. Mehr Selbstverwaltung bedeutet auch mehr Eigenverantwortung nicht bloß für die einzelne Entscheidung, sondern für das System Justiz. Um Wirkung zu zeigen, muss das Management, ohne in Einzelfälle einzugreifen, näher an die Fallbehandlung heranrücken. Erst eine gestärkte Eigenverwaltung der Gerichte schafft die Voraussetzung für ein fallnahes Gerichtsmanagement. Was damit gemeint ist, lässt sich hier nur andeuten.

Fallnahes Eingreifen der Justizverwaltung ist nicht neu. Man bedenke nur, welchen Druck die Verwaltung in der Person der Gerichtsvorstände auf die Richter ausübt, damit sie entgegen der Regel des § 159 ZPO auf die Zuziehung eines Protokollführers verzichten. 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 Formularensammlungen einzelner Richter steckt ein enormes Know-How. In der Justiz gibt es 20.000 Experten. Es lohnt sich, dieses Expertenwissen systematisch auszuwerten und anderen zugäng-

⁵⁷ Deutlich z. B. *Hoffmann-Riem* DRiZ 2000, 18 (26f.).

lich zu machen. Nach meinen Vorstellungen müsste an jedem Richterarbeitsplatz stehen, was die Amerikaner Benchbook nennen, eine dezernatspezifisches Richterhandbuch also. Selbstverständlich sollte ein solches Handbuch heute nicht nur in Papierform, sondern auch elektronisch vorhanden sein.

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 hierher, die auch erkennen lassen, welche Erfahrungen man mit ihnen gemacht hat. Ähnliches gilt für Stellen, die Geldbußen entgegennehmen.

Es gibt viele 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. Es fehlt jedoch bisher an einem übergreifenden Informations- und Wissensmanagement, wie man es eigentlich von jeder größeren Organisation erwartet.

Bemühungen um ein fallnahes Gerichtsmanagement wurden bisher von der Richterschaft zurückgewiesen. Das war und ist berechtigt, soweit die Bemühungen von außen kommen. Aber die richterliche Unabhängigkeit ist jenseits der insbesondere im DRiG ausformulierten Tatbestände keine subsumtionsfähige Norm, sondern ein Rechtsprinzip, das mit anderen konkurrierenden Prinzipien in Konkordanz gebracht werden muss, in diesem Fall mit der rechtsstaatlichen Forderung nach Gewährung effektiven Rechtsschutzes. Die Bedeutung des Prinzips steht daher nicht ein für alle mal fest, sondern ist abhängig von der jeweiligen Gesamtkonstellation. Deshalb hat die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis von Richtern untereinander eine andere Bedeutung als im Verhältnis zur Exekutive⁵⁸. Selbstverständlich gilt auch im Verhältnis von Richtern untereinander, dass die Entscheidung allein Sache des mit dem Fall befassten Richters ist. Aber der Richter darf sich von seinen Kollegen beraten und helfen lassen. Seine Kollegen dürfen auch ungefragt Rat und Hilfe anbieten. Der Vorsitzende eines Kollegiums ist geradezu dazu berufen, die Tätigkeit der Beisitzer zu beobachten und zu unterstützen. Und auch die Gerichtsverwaltung kann, wenn und soweit sie in der Hand von weisungsfrei handelnden Richtern liegt, Informationen, Rat und Hilfe anbieten. Heute geht es aber nicht mehr bloß um gelegentlichen Rat. Mit der IuK-Technik

⁵⁸ *Hoffmann-Riem* DRiZ 2000, 18 (26); *Röhl* DRiZ 2000, 220 (227). In diesem Sinne jetzt auch *Berlit* *Betrifft Justiz* 2002, 319 (323 f.).

kommt das Wissensmanagement mehr oder weniger von alleine. Dann gehört es aber in die Hand der Richter.

VII. Schrittweise in die Selbständigkeit

Der DRB ist gut beraten, dass er nicht gleich die große Lösung sucht, sondern auf ein schrittweises Vorgehen setzt. In diesem Sinne hat sich *Mackenroth* geäußert, noch bevor er zum Vorsitzenden des DRB gewählt wurde: Das Ziel, eine vollständige Selbstverwaltung der Justiz, werde allenfalls mittel-, wahrscheinlich aber erst langfristig durchzusetzen sein. „Voraussetzung sind Signale aus der Richterschaft an die Politik dahin, dass sie bereit und in der Lage ist, die aus der Selbstverantwortung folgende gesteigerte Eigenverantwortung zu übernehmen. Daneben bedarf es abgestufter Schritte zu mehr Selbstverwaltung: Die Aktivierung und den Ausbau bestehender Mitwirkungsrechte der Richterschaft, mehr Mitsprache bei der Budgetverteilung, der verstärkte Abschluss von Dienstvereinbarungen und eine Entwicklung hin zu justizinternem Qualitätsmanagement.“⁵⁹

Konkret könnte das bedeuten: Verfassungsänderungen sind weder im Bund noch in den Ländern angezeigt. Viele Maßnahmen können sogar ohne neue Gesetze ergriffen werden. Die Gerichte selbst können den Anfang machen. Nichts hindert die Chefpräsidenten der Obergerichte im Bund wie in den Ländern auf freiwilliger Grundlage einen Justiz(verwaltungs)rat zu bilden, um die Interessen der Dritten Gewalt als ganzer zu formulieren und zu vertreten.

Ein erster Reformschritt könnte, soweit noch nicht geschehen, in der Zusammenführung der Gerichtsverwaltung in einem einheitlichen Rechtspflegeministerium bestehen, und zwar nicht nur deshalb, weil sich daraus eine größere Übersichtlichkeit und auch eine gewisse Vereinheitlichung der Verwaltung ergeben⁶⁰; mit dem Verfassungsge-

⁵⁹ *Mackenroth/Willke* DRiZ 2001, 148 (157).

⁶⁰ Aus diesem Grunde hat der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ Rechtspflegeministerien in allen Ländern und im Bund gefordert (Abschlussbericht, S. 188; *Vors* für den DRB im Materialband des Sachverständigenrats S. 686; dazu *Lindemann* ZRP 1999, 201).

richtshof von Nordrhein-Westfalen⁶¹ kann man durchaus akzeptieren, dass ein derart konsolidiertes Justizministerium bis zu einem gewissen Grade fehlende Selbstverwaltung kompensieren kann.

Im Mittelpunkt der Forderung nach Selbstverwaltung steht der Anspruch auf ein eigenes, nach internen Bedarfszahlen ermitteltes und direkt vom Parlament abgeleitetes Budget. Fraglos wäre ein eigener Gerichtshaushalt und ein damit verbundenes Antragsrecht an das Parlament ein Prestigegewinn für die Justiz, der nicht gering zu schätzen ist. Ob die Gerichte sich damit auch eine bessere Finanzierung sichern können, wird vielfach bezweifelt⁶², denn sie verfügen kaum über die im politischen Geschäft erforderliche Verhandlungsmacht. Das in Justizkreisen beliebte Argument, der Justizhaushalt betrage nur bescheidene 2 bis 4 % des Staatshaushalts und werde damit der Bedeutung der Dritten Gewalt nicht gerecht, wird kein Gehör finden. Selbst bei den relativ geringen Kosten der Justiz handelt es sich noch immer um Milliarden, und sie wären zu hoch, wenn es denn etwas zu sparen gäbe. Daher müssen mit Hilfe der Kosten-Leistungs-Rechnung Vorstellungen über die finanzielle Mindestausstattung der Justiz entwickelt werden. Auch wenn es – anders als in den USA⁶³ – keinen Rechtsweg gibt, sie durchzusetzen, so könnten detaillierte Nachweise über die gebotene Mindestausstattung der Justiz im Verteilungskampf hilfreich sein.

Nicht nur realpolitische Erwägungen sprechen für den Verzicht auf ein eigenes Budgetantragsrecht. Auch nach geltendem Verfassungsrecht wäre dafür kein Raum. Nach dem Haushaltsverfahren, wie es in Art. 110 GG und in ähnlichen Bestimmungen der Länder geregelt ist, hat allein die Regierung das Recht zur Vorlage des Haushaltsgesetzes an das Parlament, und das ist auch notwendig, um das Prinzip der Vollständigkeit

⁶¹ Wie Fn. 1.

⁶² *Dästner* wie Fn. 11; ähnlich schon *Bockelmann* DÖV 1953, 525 (530); ferner *Berlit* Betrifft Justiz 2002, 319 (331); *Hoffmann-Riem*, DRiZ 2000, 18 (30 f.); *Groß* wie Fn. 37.

⁶³ 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.

und Einheit des Haushalts durchzuhalten⁶⁴. Das bei dieser Verfassungslage erreichbare Maximum wäre ein Einzelplan für die Gerichte i. S. von § 13 BHO und den entsprechenden Bestimmungen der Haushaltsordnungen der Länder. Eine Chance besteht darin, dass sich die Anforderungen für einen Einzelhaushalt der Gerichte mit internen Bedarfszahlen besser begründen lassen als für den größeren Gesamthaushalt des Ministeriums. Mit dem Einzelhaushalt ließen sich auf der Ebene der Obergerichte auch Zielvereinbarungen verbinden.

Beinahe wichtiger noch als der eigene Haushalt ist das Recht zur selbständigen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel. Seit die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern vorsehen, dass Ausgaben in größerem Umfang für deckungsfähig erklärt und über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden können, ist die Bedeutung dieser Kompetenz erheblich gewachsen. Mit einem Einzelhaushalt wäre automatisch die Befugnis zur Bewirtschaftung ohne Freigabe, Sperrungen oder Genehmigungsvorbehalte durch das Justizministerium verbunden. Die Delegation der Verwaltung ist dringlicher als diejenige der Dienstaufsicht, denn der Dienstaufsicht über Richter sind durch die Rechtsprechung zu § 26 DRiG in Verb. mit Art. 97 GG enge Grenzen gezogen worden; vor allem aber sind alle Entscheidungen der Dienstaufsicht anfechtbar, so dass letztlich doch Richter das letzte Wort haben. Daher könnten sich die Ministerien insbesondere die Dienstaufsicht über die Chefpräsidenten vorbehalten.

Zugleich wäre die Delegation von Gerichtsverwaltung und Dienstaufsicht auf eine solidere rechtliche Grundlage zu stellen. Vorbild könnten die Verordnungsermächtigungen und entsprechende Rechtsverordnungen nach dem Vorbild von §§ 15 II, 34 II ArbGG sein. Konsequenz wäre dann, dass die Gerichte den Zugriff auf die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung hätten und so verhindern könnten, dass das Controlling bis in die einzelnen Verfahren hineinreichte. Dabei sollte der Beteiligung der Mitbestimmungsgremien Raum gegeben werden.

⁶⁴ Vgl. *Heun*, in *H. Dreier* (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 110 Rn. 14 ff.

Die Richterschaft sollte zeigen, dass sie zur Übernahme größerer Verantwortung für die Gerichtsverwaltung bereit und in der Lage ist. Das könnte insbesondere durch eine stärkere Ausschöpfung der vorhandenen Mit- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten geschehen. Die Gerichte sollten aber auch die Bereitschaft erkennen lassen, der Öffentlichkeit und dem Parlament über die Erfüllung ihrer Aufgaben laufend Rechenschaft zu geben. Ein geeignetes Instrument wären jährliche Rechenschaftsberichte mindestens für jedes Obergericht, besser aber noch von allen Gerichten, denen eigene Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung überlassen werden.

VIII. Probleme am Rande

Großen Raum nimmt in der Diskussion die Frage nach einem adäquaten Verfahren der Richterauswahl und Beförderung ein⁶⁵. Diese Frage stellt sich aber grundsätzlich auch ohne ein Selbstverwaltungsregime. Das Verfahren der Richterbestellung muss die persönlich und fachlich geeigneten Bewerber finden und dabei den Anforderungen des Art. 33 II GG genügen. Es muss den Ausgewählten zu einer gewissen Legitimation verhelfen, andererseits aber Ämterpatronage und politische Einflussnahme auf die Rechtsprechung vermeiden. Für die Legitimation eignet sich am besten eine Richterwahl. Über die persönlichen und fachlichen Qualitäten können Richterkollegen kaum besser entscheiden als eine Ministerialverwaltung⁶⁶. Einflüsse auf die Rechtsprechung würden wohl am besten vermieden, wenn die Gerichte ihre Personalentscheidungen selbst trafen. Doch reine Kooptation wäre schon aus verfassungsrechtlichen Gründen inakzeptabel⁶⁷. Eine Lösung, die allen Anforderungen gleichermaßen Rechnung trägt, ist schwierig zu finden. *Van Husen* sah 1951 das „Grundübel ... in der Richterernennung durch die Exekutive“⁶⁸. Selbstverwaltung ist jedoch kaum ein geeignetes Gegenmittel. Im Gegenteil, um eine Autopoiese der Justiz zu vermeiden, sollte gelten: Je

⁶⁵ *Groß* ZRP 1999, 361; *ders.*, wie Fn. 37; *Bull* Betrifft Justiz Nr. 68, 2001, 208.

⁶⁶ *Bockelmann* DÖV 1953, 525 (531).

⁶⁷ *Arndt* (Fn. 8) S. C 44 ff.; *Ipsen* (Fn. 8) S. C 15.

⁶⁸ AöR 78, 49 (55).

größer die Autonomie der Gerichte, umso stärker muss die Beteiligung externer Stellen bei Personalentscheidungen ausfallen.

Ferner spielt in der Diskussion die Frage eine Rolle, ob die Verwaltungsaufgaben in den Gerichten von den Richtern selbst oder von einem besonderen Gerichtsmanager nach amerikanischem Vorbild⁶⁹ durch eine „Doppelspitze“ wahrgenommen werden sollen⁷⁰. Aber auch diese Frage ist relativ unabhängig von einer Selbstverwaltung der Gerichte zu beantworten. Die Letztverantwortung für Controlling und Gerichtsmanagement gehört auf jeden Fall in die Hand der Richter⁷¹.

Noch eine weitere Frage stellt sich relativ unabhängig davon, ob die Gerichte über eine rechtlich abgesicherte Eigenverwaltung verfügen, nämlich diejenige nach der Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch eine innergerichtliche Hierarchie. Das Konzept des DRB würde die Position der Chefpräsidenten und damit die hierarchische Struktur eher noch verstärken. Im Gegensatz etwa zur Neuen Richtervereinigung und auch zu *Groß*⁷² halte ich eine bürokratische und damit hierarchische Ordnung der Justiz durchaus für funktional. Eine gewisse Hierarchie ist angemessen, wenn und soweit sie die Aufgabenverteilung zwischen Kollegium und Einzelrichter und vor allem den Instanzenzug spiegelt. Sie ist nützlich, weil sie ein Sanktionierungs- und Disziplinierungsinstrument darstellt, ohne das eine große Organisation wie die Justiz nicht auskommt. Mit der Hierarchie verbinden sich Karrierechancen und entsprechende Erwartungen. Es ist keine Frage, dass aus einer solchen Hierarchie, insbesondere, wenn sie das Beurteilungs- und Beförderungswesen in der Hand hat, eine Abhängigkeit des Richterindividuums resultieren kann. *Ipsen* meinte 1953, „dass in diesem Bereich die Gefahr indirekter Interventionen in die richterliche Unabhängigkeit am größten“ sei⁷³. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitbestimmungsgremien, Missbräuchen zu wehren. Aller-

⁶⁹ *Röhl*, wie Fn. 16, insb. S. 127 ff.

⁷⁰ Zurückhaltung überwiegt; vgl. *Mackenroth*, DRiZ 2000, 301/311; *Groß*, Die Verwaltung 2001, 371/378 mit Nachweisen.

⁷¹ Etwas näher *Röhl*/DRiZ 2000, 220 (227 f.).

⁷² Wie Fn. 37.

⁷³ Wie Fn. 8 S. C 27.

dings müssen sich auch die Führungsstrukturen innerhalb der Gerichte einen Umbau hin von der monokratischen Behördenstruktur zu einem mehr kollegialen Führungsstil gefallen lassen.

Nicht ganz selbstverständlich ist die Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in die Forderung nach Selbstverwaltung der Justiz. Im Positionspapier des DRB heißt es dazu, die Staatsanwaltschaft sei ein unabdingbar integraler Bestandteil auch einer organisatorisch veränderten Justiz. Jeder Versuch, sie aus der Justiz herauszulösen, widerspreche der historisch gewachsenen deutschen Rechtskultur. Aber zur bewährten deutschen Justizkultur gehört nicht weniger die ministerielle Justizverwaltung. Will man das ändern, kann man das andere nicht kategorisch von Reformüberlegungen ausnehmen. Es ist vollkommen richtig: Die Gerichtsnähe der Staatsanwaltschaft ist ein bewährter Bestandteil der deutschen Rechtskultur⁷⁴. Aber sie ist auch eine heilige Kuh. Nach Berichten aus der Praxis benutzen die Ministerien ihr Weisungsrecht⁷⁵ zur Steuerung der Gerichte auf dem Umweg über die Staatsanwaltschaft, etwa durch die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, über eine mehr oder weniger rigorose Einstellungspraxis, über die Umleitung von Fällen in den Täter-Opferausgleich, über die Veränderung der Strafbefehlsquote oder über die Einlegung von Rechtsmitteln. Solche Steuerungsversuche könnten dafür sprechen, auch der Staatsanwalt mehr Selbständigkeit zu geben. Erst recht die neue Welle politiknaher Korruption in Deutschlands Städten verlangt nach einer unabhängigen Staatsanwaltschaft. Weisungsfreiheit muss aber nicht Gerichtsnähe bedeuten. Immerhin hört man auch, dass von der anderen Seite Gerichtspräsidenten die Staatsanwaltschaft bedrängt haben, den Geschäftsanfall durch Vergrößerung der Strafbefehlsquote oder durch stärkere Nutzung des Täter-Opfer-Ausgleichs zu verringern. Wenn solche Nachrichten zuträfen, müsste man eher nach einer Distanzierung verlangen. Vielleicht sollte aber heute auch noch einmal wieder überlegt werden, ob nicht der Strafprozess stärker als Parteiprozess zu rekonstruieren wäre. *Schünemann* hat wiederholt auf den Schulterschlusseffekt im Verhältnis von Rich-

⁷⁴ Vgl. *Roxin* DRiZ 1997, 109.

⁷⁵ Dazu ausführlich *H.-H. Günter* DRiZ 2002, 55.

ter und Staatsanwalt hingewiesen⁷⁶. Seine empirische belegte Kritik ist schlicht ignoriert worden. Wenn Staatsanwälte und Gerichte durch eine gemeinsame Selbstverwaltung noch näher zusammenrücken, gewinnt diese Kritik an Gewicht. Dann muss man sich daran erinnern, dass die Abschaffung des Inquisitionsprozesses durch die Institutionalisierung der Staatsanwaltschaft einmal ein großer Fortschritt war⁷⁷, der nicht aufs Spiel gesetzt werden darf.

Weiter ist zu bedenken, dass die Gerichte nicht nur aus Richtern und den zugehörigen Serviceeinheiten bestehen. Die große Gruppe der Rechtspfleger und die kleinere der Gerichtsvollzieher haben ihren eigenen Aufgabenkreis. Aber die Einbindung dieser Gruppen in die Justiz ist so stark, dass sie Teil der selbstverwalteten Justiz bleiben können und müssen. Man darf freilich nicht übersehen, dass die Gerichtsverwaltung dadurch vor zusätzliche Managementaufgaben gestellt wird, die sich nur durch eine nicht diskriminierende Integration der nichtrichterlichen Mitarbeiter auch in die Führungsebene bewältigen lässt.

Die deutschen Gerichte wenden im wesentlichen Bundesrecht an. Wer es nicht wüsste, würde kaum auf den Gedanken kommen, dass es sich um Einrichtungen der Länder handelt. Das nach außen einheitliche Erscheinungsbild und die einheitliche Arbeitsweise der deutschen Justiz über alle Ländergrenzen hinweg bilden eine große Errungenschaft. Dazu gehören einheitliche Registerzeichen, Akten- und Kassenführung, wechselseitige Akzeptanz von Kostenmarken und vieles mehr, in Zukunft hoffentlich auch eine einheitliche EDV-Umgebung. Einen Eindruck von der gewaltigen Organisationsleistung, die hinter dieser Einheitlichkeit steckt, kann man gewinnen, indem man den Ordner mit Justizverwaltungsvorschriften von *Piller/Hermann* zur Hand nimmt. Ob es

⁷⁶ *Schünemann*, Der Richter im Strafverfahren als manipulierter Dritter?, in: *Bierbrauer u. a.* (Hrsg.) *Verfahrensgerechtigkeit*, 1995, S. 215; Zur Reform der Hauptverhandlung im Strafprozess, GA 1978, 161; Kognition, Einstellung und Vorurteil bei der Rechtsfindung, ARSP-Beiheft 22 (1985), S. 68; *Schünemann/Bandilla*, Experimentelle Untersuchungen zur Reform der Hauptverhandlung in Strafsachen, in: *Kerner/Kury/Sessar* (Hrsg.), *Deutsche Forschungen zur Kriminalitätentstehung und Kriminalitätskontrolle*, Teilband 2, 1983, S. 1109.

⁷⁷ Vgl. *Eb. Schmidt*, Einführung in die Geschichte der Strafrechtspflege, 1965, S. 288 f.

möglich ist, diese Uniformität ohne Hilfe der Justizministerien aufrecht zu erhalten, bedarf der Prüfung.

Schließlich werden Forderungen nicht ausbleiben, die traditionell von der ordentlichen Gerichtsbarkeit abgewickelten Serviceleistungen, insbesondere die verschiedenen Register und vielleicht auch die Scheidungsverfahren, herauszulösen und vielleicht gar zu privatisieren. Das wäre sehr misslich, nicht nur, weil diese Sparten erheblich zur Kostendeckung beitragen, sondern vor allem auch, weil sie für die Publikumsnähe der Gerichte unersetzlich sind.

IX. Zur Verantwortlichkeit einer verselbständigten Justiz

Für ein mechanisches Verständnis der Gewaltenteilung mag die Beaufsichtigung der Gerichte durch die Justizministerien systemwidrig anmuten. Eine Verselbständigung der Dritten Gewalt ist aber auch nicht unproblematisch. Zwar hat sich die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik verbreitete Befürchtung, die damals neuartige Hervorhebung und Stärkung von Richtern und Rechtsprechung könne in eine den Staat schwächende Entwicklung zum Rechtswege-, Richter- oder Justizstaat führen, verloren⁷⁸. Aber inzwischen ist noch dem ärgsten Positivisten klar geworden, wie wenig die Bindung der Richter an das Gesetz bedeutet. Daher muss der Anspruch auf richterliche Selbstverwaltung zwangsläufig neuen Argwohn wecken, wenn die Justiz nicht mit den anderen Staatsgewalten verzahnt bleibt.

Die Regierung ist dem Parlament verantwortlich, das Parlament dem Wähler. Die Dritte Gewalt kann sich nicht völlig von jeder Rechenschaftspflicht frei machen. Schon jetzt leidet sie unter einem erheblichen Legitimations- und Kontrolldefizit. Wenn sie auch noch die ministerielle Oberaufsicht abstreift, droht sie, aus dem System wechselseitiger Beobachtung und Kontrolle herauszufallen. Als letzte Kontrolle bleibt dann nur noch die Zuweisung von Haushaltsmitteln. Das scheint jedoch zu wenig zu sein. Deshalb ist es notwendig, dass die Gerichte sich die Eigenverwaltung dadurch „verdie-

⁷⁸ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in *H. Dreier* (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2000, Art. 92 Rn. 20. Ein extremes Beispiel bot *Ridder* in seinem Juristentagsgutachten (Fn. 8, S. 111): „Vom englischen Justizstaat unterscheidet sich der Bonner Justizstaat dadurch, dass er bis zum Exzess gesteigert ist.“

nen“, dass sie sich zu ihrer Verantwortung und Rechenschaftspflicht bekennen und dass bei der konkreten Ausgestaltung der Eigenverwaltung eine Vielzahl interner Kontrollmaßnahmen eingebaut werden. Dabei sollte, soweit das ohne Beeinträchtigung der Unabhängigkeit möglich ist, eine Mitwirkung von außen akzeptiert wird. Das könnte z. B. eine Aufwertung der Laienrichter bedeuten. Die Zusammenarbeit von Berufs- und ehrenamtlichen Richtern in gemischten Tribunalen ist ein bewährtes Mittel, um Misstrauen gegen Berufsrichter zu reduzieren⁷⁹.

Die Vorkehrungen zur Sicherung der Verfahrens- und Entscheidungsqualität – Rechtsmittel, Kollegialentscheidungen, ausführliche schriftliche Begründungen⁸⁰ – sind laufend abgebaut worden. Besonders gravierend ist die Einschränkung der Rechtsmittel, denn sie stehen nicht nur objektiv als Mittel der Qualitätskontrolle im Vordergrund, sondern sie begründen auch aus der Sicht des Publikums maßgeblich die Legitimität der Justiz⁸¹. Umso größere Bedeutung gewinnt die justizinterne Qualitätskontrolle⁸². Ihre Notwendigkeit wird inzwischen von der Justiz akzeptiert⁸³, aller-

⁷⁹ Vgl. *Machura*, Fairness und Legitimität, 2001.

⁸⁰ Deren Bedeutung betonen *Schulte*, Rechtsmittelpraxis aus der Sicht des Berufungsrichters am Landgericht, in: *Gilles/Röhl/Schuster*, Rechtsmittel im Zivilprozeß, 1985, S. 35 (36); *Bender*, Rechtsmittelpraxis aus der Sicht des Berufungsrichters am Oberlandesgericht, ebd. S. 41 (44); *Weitzel*, Tatbestand und Entscheidungsqualität, 1990.

⁸¹ Im Rahmen der sog. Procedural-Justice Forschung hat *Leventhal* die Bedeutung einer sog. *correctability-rule* herausgestellt. Sie besagt, dass ein Verfahren als fair angesehen wird, wenn es Berufungsmöglichkeiten vorsieht, um mögliche Fehler auszuräumen (What is Procedural Justice?: Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures, *Law and Society Review* 22, 1988, 104 ff., 129; ähnlich *Lind/Tyler*, *The Social Psychology of Procedural Justice*, 1988, S. 109). Die Geltung dieser Regel ist empirisch gut belegt. Im Anschluß an amerikanische Untersuchungen haben *Barrett* und *Lamm* (1989) untersucht, wie westdeutsche Studenten das Verhältnis von Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit einschätzen und haben dabei gefunden, dass deutsche Probanden vergleichsweise größeren Wert auf Möglichkeiten zur Korrektur des Verfahrensergebnisses legen (*Social Justice Research* 3, 1989, S. 21). Eine im Frühjahr 1988 in Berlin durchgeführte Meinungsumfrage enthielt auch die Frage: „Was ist Ihnen lieber: Mehrere Instanzen? Nur eine Gerichtsinstanz?“ Auf diese Frage wurden die Probanden mit dem Hinweis vorbereitet, dass die Inanspruchnahme mehrerer Instanzen zu einer Verfahrensdauer von mehreren Jahren führen könne. 83 % der Befragten sprachen sich für mehrere Instanzen aus, 15 % nur für eine Instanz. 2 % machten keine Angaben. Bei keiner anderen Frage war die Übereinstimmung so hoch (*DRiZ* 1988, 392).

⁸² Dazu allgemein *Röhl/DRiZ* 1993, 301.

⁸³ Am 29./30. Januar 2000 fand im Amtsgericht Hamburg eine von etwa 150 Personen besuchtes Wochenendseminar „Justiz in der Modernisierungsfalle?“ statt, das sich eingehend mit den Mög-

dings in erster Linie zur Abwehr ökonomischer Effektivitätszwänge. In einer selbstverwalteten Justiz dient Qualitätskontrolle nicht zuletzt zur Erfüllung einer ungeschriebenen Rechenschaftspflicht.

X. Ergebnis

Die Selbstverwaltung der Gerichte ist nach alledem kein Zaubermittel, das alle Probleme löst. Sie bewirkt insbesondere keine wundersame Geldvermehrung. Dennoch erscheint es lohnend, den Versuch zu wagen. Als Lohn ist nicht nur eine Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit zu erhoffen, sondern zugleich auch eine Modernisierung Justiz.

lichkeiten der Qualitätskontrolle befasste. Der neue Vorsitzende des Deutschen Richterbundes hat sich vor dem Antritt seines Amtes mit einem Aufsatz zur „Qualitätsdiskussion in der Justiz“ zu Wort gemeldet (*Mackenroth*, DRiZ 2000, 301). Der Deutsche Richterbund hat eine Arbeitsgruppe „Qualität in der Justiz“ eingesetzt, die inzwischen ein Arbeitspapier vorgelegt hat; dazu *Kleinknecht*, DRiZ 2002 S. 77). Landauf, landab gibt es in den Gerichten inzwischen „Bürgerbefragungen“, so in Nordrhein-Westfalen im März und April 2001 an den Gerichtszentren Aachen, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Köln und Siegen (Bericht unter <http://www.justiz.nrw.de> [4. 2. 2002] im Internet; Kurzbericht „Gar nicht so schlecht“ in DRiZ 2002, 40). Vor allem aber verdient das „Benchmarking“ in der Sozialgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalens Anerkennung.