

# Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz

Von Prof. Dr.  
Klaus F. Röhl,  
Bochum



## I. Gerichtsmanagement und Neues Steuerungsmodell

Für die vom Bundesjustizministerium veranlaßte Strukturanalyse der Justiz hatte ich den Ausdruck »Court-Management« importiert, um den Unterschied zur herkömmlichen Justizverwaltung zu betonen<sup>1</sup>. Inzwischen ist es nicht mehr ungewöhnlich, von Court-Management oder von Gerichtsmanagement zu reden. Auf der 67. Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 3. bis 5. 6. 1996 in Wiesbaden bestand Einigkeit, daß zur »Verbesserung des Justizmanagements« betriebswirtschaftliche Erkenntnisse und moderne Managementverfahren beitragen könnten, ferner daß Überlegungen angezeigt seien, ob dafür ein eigenständiges Anforderungs- und Ausbildungsprofil entwickelt werden sollte. Die Idee eines spezifischen Justizmanagements nach dem Vorbild des amerikanischen Court-Management

gewinnt also an Boden. Sie erhält 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 hat<sup>2</sup>. Aber die ganze Tragweite der Managementidee in ihrer Anwendung auf die Justiz scheint mir noch nicht voll erfaßt worden zu sein.

## II. Management in professionellen Organisationen

In der Soziologie kennzeichnet man Gerichte als professionelle Organisationen. Insoweit besteht eine gewisse Ähnlichkeit zu Krankenhäusern, Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen. Den Kern einer professionellen Organisation bildet eine Gruppe akademisch geschulter Fachleute, die sich einer spezifischen Idee (Gesundheit, Wissenschaft, Gerechtigkeit) verpflichtet fühlen und die dafür eine mehr oder weniger ausgeprägte Unabhängigkeit in Anspruch nehmen. Die »Profis« lassen sich deshalb nicht voll in die Hierarchie der Organisation eingliedern und damit auch nur beschränkt steuern und kontrollieren. Sie arbeiten eher kollegial und kontrollieren sich anhand professioneller Standards selbst. Auch professionelle Organisationen sollen und wollen mit begrenzten Ressourcen Leistungen für ihre Umwelt

erbringen. Allerdings ist es nicht einfach, für die erwarteten Leistungen bestimmte Anforderungen und Qualitätsmaßstäbe aufzufinden. Externe Vorgaben können stets unter Berufung auf die professionelle Autonomie angegriffen werden. Nirgends ist die professionelle Autonomie so festgeschrieben wie in der Justiz. Sie ergibt sich nicht allein aus der wissenschaftlich angeleiteten Verpflichtung auf das Recht als einer besonderen Ausprägung des Gemeinwohls, sondern sie ist als richterliche Unabhängigkeit in Gesetz und Verfassung verankert. An der richterlichen Unabhängigkeit stoßen sich alle Versuche, der Justiz Leistungsziele vorzugeben und diese Ziele mit

**An der richterlichen  
Unabhängigkeit stoßen sich  
alle Versuche, der Justiz  
Leistungsziele vorzugeben und  
diese Ziele mit sparsamen  
Mitteln zu realisieren**

sparsamen Mitteln zu realisieren. Genau das aber ist Management: die Vorgabe von Zielen, verbunden mit fortdauernden planmäßigen Aktivitäten für einen zweckmäßigen, sparsamen Mitteleinsatz und für eine Erfolgskontrolle.

## III. Die Hilfsorganisation der Justiz

Professionelle Organisationen bedürfen erheblicher Ressourcen. Die »Professionellen«, seien sie nun Ärzte, Richter oder Wissenschaftler, wollen nicht nur selbst

<sup>1</sup> Court-Management in den USA, Zeitschrift für Rechtssoziologie 12 (1991), 217-231; Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA, Köln 1993.

<sup>2</sup> Martin Eifert, Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung 1997, 75-96; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln 1993; Stefan Machura, Die Gemeinde als Unternehmer, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 7, 1996, S. 533-569; Andreas Pinkwart / Michael Menger / Nicole Nikolajenko, Neue Steuerungsmodelle finden breite Anwendung in NRW, Städte- und Gemeinderat 50, 1996, 3-9; Christoph Reichert, Internationale Trends im kommunalen Management, in: Gerhard Banner / Christoph Reichert (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln 1993, S. 3-24.

Universitäten und ebenso für die Verwaltungsdirektoren größerer Krankenhäuser.

Etwa seit 1970 hat sich in den USA in den Gerichten sowohl des Bundes als auch der Einzelstaaten nach und nach ein professionelles Court-Management entwickelt. In Deutschland fehlt eine eigen-

### Die Gerichtsvorstände sind zugleich für die Verwaltung der Hilfsorganisation verantwortlich

ständige, ihrerseits professionalisierte Gerichtsverwaltung. Die Gerichtsvorstände sind nach wie vor zugleich für die Verwaltung der Hilfsorganisation verantwortlich. An größeren Gerichten ziehen sie einen oder mehrere Richter zu ihrer Unterstützung heran. Der geschäftsleitende Beamte kommt in der Regel aus der Rechtspfuglerlaufbahn, ist also selbst auch kein Verwaltungsfachmann, und zudem im Status deutlich von den Richtern abgesetzt.

#### IV. Serviceeinheiten sind nicht genug

Inzwischen sind die Dinge jedoch in Bewegung geraten. Einen Anstoß gaben nicht zuletzt die im Rahmen der »Strukturanalyse der Justiz« auf Veranlassung des Bundesjustizministeriums erstellten Organisationsuntersuchungen von Kienbaum und Wibera<sup>3</sup>, auch wenn sie im Grunde nur bestätigten, was jeder wußte und Rolf Bender bereits 1972 publiziert hatte<sup>4</sup>, nämlich daß endlich auch für die Justiz eine moderne Büroorganisation her muß, wie sie heute nicht nur für Banken und Versicherungen, sondern längst auch für den Zahnarzt und die Schornsteinfegerin selbstverständlich sind. Die seither betriebene Umgruppierung der richterlichen Hilfsdienste zu Serviceeinheiten verspricht eine entscheidende Verbesserung, so daß man eigentlich nur

kritisieren kann, warum die Umsetzung so lange dauert. Aber die Reform, die zur Zeit die Aufmerksamkeit auf sich konzentriert, beschränkt sich darauf, die Büroorganisation der Justiz effizienter zu machen und zugleich Kosten und Personal einzusparen. Den Richtern ist wenig damit geholfen, daß die Aktentransportwege verkürzt werden und das Rubrum mit Hilfe des Barcodelesers reproduziert werden kann. Das Zentrum der richterlichen Arbeit erreichen die aktuellen Reformbemühungen nicht. Sie machen vor dem Sitzungssaal halt, nachdem sie Wachtmeister und Protokollführer daraus vertrieben haben.

Wenn man Management-Vorstellungen einmal Einlaß gewährt, erweisen sie sich als ziemlich imperialistisch. Dann zeigt sich, daß Gerichtsmanagement sich nicht mit bloßer Mittelverwaltung zufriedengeben darf, sondern umfassendere Steuerungs- und Kontrollfunktionen anstreben muß, die auch die zentrale Rechtsprechungsaufgabe der Gerichte einschließen. Diese Konsequenz ist mit den Zielen und Methoden eines seinerseits professionalisierten Managements mehr oder weniger zwangsläufig verbunden. Serviceeinheiten und Verbesse-

### Das Zentrum der richterlichen Arbeit erreichen die aktuellen Reformbemühungen nicht

rung der EDV sind Einzelbausteine, die für sich genommen einige Symptome kurieren, aber keine entscheidende Besserung bringen werden. Ein Leistungs-

<sup>3</sup> Axel Koetz / Ludwig Frühhof, *Organisation der Amtsgerichte*, Köln 1992; WIBERA, *Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungs-/Finanzgerichte*, Köln 1991.  
<sup>4</sup> Rainer Zwiesele / Rolf Bender, *Betriebswirtschaftliche Methoden zur Verbesserung der Justizorganisation*, in: Rolf Bender (Hrsg.), *Tatsachenforschung in der Justiz*, Tübingen 1972, S. 179-222.

bezahlt sein, sondern sind auf Zusammenarbeit mit einer bürokratischen Hilfsorganisation angewiesen, die die Personalverwaltung übernimmt, Gebäude, Bürodienste und sachliche Betriebsmittel bereitstellt. In Krankenhaus, Gericht und Universität untersteht diese Hilfsorganisation einer eigenen Hierarchie. Sie ist also nicht völlig den »Professionellen« untergeordnet wie etwa das Büropersonal dem freiberuflich tätigen Anwalt. Dieses Nebeneinander von bürokratischer Hilfsorganisation und professionellem Kern kann sich als spezifische Problemquelle erweisen.

In Deutschland wird die Hilfsorganisation der Justiz traditionell dreispurig ver-

### Ein Kennzeichen der Justiz ist die Fremdverwaltung ihrer Hilfsorganisation

waltet, nämlich teils zentral bei den Justizministerien des Bundes und der Länder und teils, kraft Delegation, dezentral in den einzelnen Gerichten. Nur Geschäftverteilung und Terminierung fallen in die Eigenverantwortung der Richter. Ein Kennzeichen der Justiz ist also die Fremdverwaltung ihrer Hilfsorganisation.

Es gibt noch eine zweite Besonderheit: In Krankenhäusern und Universitäten hat sich längst eine Verwaltung etabliert, die nach eigenen professionellen Kriterien verfährt. Äußeres Kennzeichen eines solchen emanzipierten Krankenhaus- und Forschungsmanagements ist die Besetzung der Verwaltungsspitze mit Personen, die eine spezielle Verwaltungsausbildung haben, dabei aber in ihrem Ausbildungsstatus auf der gleichen Ebene stehen wie die »Professionellen«, denen sie zuarbeiten. Das gilt für die Kanzler der

schub für die Justiz ist nur von einem Gerichtsmanagement zu erwarten, das die Rechtsprechungsfunktion der Gerichte nicht ausspart.

#### V. Court-Management in den USA

In den USA gilt als Kernstück des Court-Managements das caseflow management. Dabei geht es um eine aktive Steuerung des Fallaufkommens durch die Gerichte vom Eingang bis zur Erledigung. Als Geschäftsverteilung wäre dieser Vorgang nur ganz unzureichend beschrieben. Ich spreche insoweit im folgenden von einem fallnahen Justizmanagement.

Das amerikanische Court-Management hat sich erst entwickelt, nachdem die Gerichte, beginnend 1938 mit den Federal Courts und gefolgt ab 1949 von den State Courts, aus einer staatlichen in die Selbstverwaltung entlassen waren. Spielraum für das Court-Management

#### Die Vorstellung von dem, was den Kern richterlicher Tätigkeit ausmacht, ist in den USA sehr viel enger als bei uns

ergibt sich zunächst daraus, daß die Grenze zwischen Justizverwaltung und Gerichtsverfahren in den USA anders verläuft. Die Vorstellung von dem, was den Kern richterlicher Tätigkeit ausmacht, ist sehr viel enger als bei uns. Sie wird davon bestimmt, daß eigentlich nur das Trial selbst, also die mündliche Verhandlung und die anschließende Entscheidung, Sache des Richters sind, nicht dagegen die Vorbereitung zwischen der Einreichung der Klage und dem Termin. Daher bestehen keine Bedenken, die Prozeßvorbereitung auch nichtrichterlichem Personal zu überlassen. Ähnliches gilt für die Geschäftsverteilung. Sie liegt aus amerikanischer Sicht in einer »Grau-

zone« zwischen Verwaltung und Rechtsprechung. Noch größer wird der Spielraum durch die Verfahrensautonomie der amerikanischen Gerichte, die in den rules of court ihren Ausdruck findet.

#### In den USA wird praktisch das gesamte Verfahrensrecht in den rules of court von den Gerichten selbst geregelt

In den USA wird praktisch das gesamte Verfahrensrecht in den rules of court 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.

Die rule-making power der Gerichte wird verstanden als ein spezifischer Ausfluß einer den Gerichten sachnotwendig innewohnenden Kompetenz zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten, der inherent powers of the courts. Diese Kompetenz geht so weit, daß die Gerichte sich jedenfalls grundsätzlich für befugt hal-

ten, die für die Finanzierung verantwortlichen Körperschaften zur Bezahlung der Kosten für notwendige Gebäude, Ausrüstung und Personal zu verurteilen, wenn auf dem regulären Weg keine hinreichende Finanzierung zu erreichen ist. Von dieser Möglichkeit wird freilich nur ganz ausnahmsweise und zurückhaltend Gebrauch gemacht.

Die Verfahrensautonomie reicht hinunter bis zu den Eingangsgerichten, den local courts, die sich allerdings im Bund wie in den Einzelstaaten stets im Rahmen der rules des übergeordneten Supreme Court halten müssen. Man kann sich das Spektrum der court rules, auch der örtlichen, gar nicht weit genug vorstellen. Sie behandeln nicht nur Gegenstände, die bei uns in den Prozeßordnungen geregelt sind, wie Fristen, Termine, Ladungen und Zustellungen sowie Förmlichkeiten von Anträgen und Schriftsätzen, sondern auch Angelegenheiten der Anwälte sowie Kosten und Gebühren. Auch die Zulassung der Medien im Gerichtssaal ist gelegentlich Gegenstand von court rules. Mit ihrer rule-making power verfügt die amerikanische Justiz über ein wichtiges und vielseitiges Managementinstrument, das sich nicht zuletzt auch für Innova-

#### Man kann sich das Spektrum der court rules gar nicht weit genug vorstellen

tionen und Experimente eignet. Davon wird Gebrauch gemacht, z. B. um neue Technologien in das Gerichtsverfahren einzuführen, etwa Videoaufzeichnungen von Vernehmungen und Telefon- oder Videokonferenzen. Allerdings auf eine Idee würde ein amerikanischer Court-

schieht in großem Umfang. Die Folge ist, daß inzwischen eine gewisse Professionalisierung des ganzen Feldes eingesetzt hat und die Alternativen dadurch eine Art Eigendynamik gewonnen haben. Aber den großen Durchbruch zur Entlastung der Justiz haben auch die Alternativen nicht gebracht.

#### VI. Konsequenzen für das Justizmanagement in Deutschland

Manager niemals kommen, nämlich auf die Idee, einen Richter alleine, also ohne Protokollführer, Clerk oder Marshall in den Sitzungssaal gehen zu lassen. Besondere Bedeutung hat in den letzten 25 Jahren die Einführung von Alternativen zum Gerichtsverfahren mit Hilfe der court rules erlangt. Hier wiederum bildet das obligatorische Schiedsgerichtsverfahren für Zivilsachen (court annexed ar-

#### In vielen Gerichtsbezirken ist es in Zivilsachen bis zu bestimmten Streitwerten vorgeschrieben, daß man sich zunächst an ein Schiedsgericht wendet

bitration) den Hauptanwendungsfall. In vielen Gerichtsbezirken ist es in Zivilsachen bis zu bestimmten Streitwerten vorgeschrieben, daß man sich zunächst an ein Schiedsgericht wendet, das in der Regel aus Rechtsanwälten besteht. Erst wenn ein Schiedsspruch ergangen ist, kann man dagegen klagen. Dabei sind die Streitwertgrenzen teilweise sehr hoch angesetzt. Für verschiedene federal district courts liegen sie bei 150 000 \$. Während bei uns alle Alternativen vertrocknen, weil sie nicht in Anspruch genommen werden, kann also in den USA das Gericht durch seine court rules die Beteiligten zwingen, zunächst in ein Alternativverfahren zu gehen. Und das ge-

Die permanente Justizreform der letzten 20 Jahre mit ihren Rechtspflegevereinfachungs-, Entlastungs- oder Beschleunigungsnovellen hechelt dem Auf und Ab der Geschäftszahlen und dem Entzug von Ressourcen hinterher. Die Politik hat das Ziel einer strukturellen Reform vielleicht noch nicht aus den Augen verloren, aber jedenfalls hat sie es nicht im Griff. Das ist keine Böswilligkeit und auch nicht Inkompetenz der maßgeblichen Beamten und Politiker, sondern viel prinzipieller die Unzugänglichkeit der Justiz für Steuerungsversuche des politischen Systems. Soll sich etwas ändern, muß die Justiz ihre Verwaltung in die eigenen Hände nehmen und ihre Unabhängigkeit durch ein aggressives Gerichtsmanagement rechtfertigen. Nur davon ist eine moderne Justiz zu erwarten. Das ist für mich das Resümee meiner Untersuchung über das Court-Management in den USA.

#### VII. Fallnahes Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit

Gegenwärtig scheidet ein effektives Justizmanagement an Vorstellungen über die richterliche Unabhängigkeit und den »gesetzlichen Richter«, die aus dem 18. und 19. Jahrhundert stammen<sup>5</sup>. Die Forderung nach richterlicher Unabhängigkeit richtete sich anfangs gegen Machtprüche des Monarchen und die als Kabinettsjustiz bekannte Einmischung in die Rechtsprechung. Es ging um die Forderung nach Gewaltenteilung im Sinne einer Abschirmung der Gerichte gegen

Einflußnahmen von Exekutive und Legislative und, als notwendiges rechtsstaatliches Komplement, um die Bindung der Rechtsprechung an das allgemeine Gesetz. Nicht als Selbstzweck, sondern als organisatorische Vorkehrung zur Sicherung der Gewaltenteilung diente die Forderung nach Gewährleistung des gesetzlichen Richters und dessen persönlicher

#### Für den Kernbereich der Rechtsprechung bleibt jede Form des Managements indiskutabel

Unabhängigkeit. Inzwischen ist die Gewaltenteilung längst verfassungs- und gesetzmäßig institutionalisiert und im Prinzip auch politisch überall akzeptiert. Dadurch hat die Unabhängigkeit der Justiz ihre Funktion als Palladium bürgerlicher Freiheit gegen Regierung, Verwaltung und bis zu einem gewissen Grade auch Gesetzgebung nicht völlig verloren. Im Detail entwickeln Exekutive und Legislative immer wieder eine Eigendynamik, die nur von einer unabhängigen Justiz in Grenzen gehalten werden kann. Der Unabhängigkeit der Justiz sind auch neue Funktionen zugewachsen. Im Zeitalter marxistisch inspirierter Systemkritik wurde die Unabhängigkeit der Justiz von den Parteien und darüber hinaus von gesellschaftlichen Kräften wichtig. Als Ersatzgesetzgeber hat die Justiz eine neue Aufgabe übernommen. Insoweit dient Unabhängigkeit als Surrogat für eine fehlende demokratische Legitimation. Doch im Ergebnis ist die Unabhängigkeit der Justiz mit der dauerhaften Institutionalisation des demokratischen

<sup>5</sup> Ähnlich Hoffmann-Riem, aaO, Fußn. 5.

Verfassungsstaats jedenfalls soweit entlastet, daß eine Neubestimmung im Hinblick auf die Anforderungen eines effektiven Justizmanagements möglich erscheint. Für den Kernbereich der Rechtsprechung bleibt jede Form des Managements indiskutabel. Es muß jedoch diskutiert werden, ob und wie weit die Justiz sich selbst in einer Weise managen kann, die bis in die Behandlung konkreter Fälle hineinreicht, mit der Folge, daß jedenfalls Randbereiche, für die bislang individualrichterliche Unabhängigkeit in Anspruch genommen wird, nicht unberührt bleiben.

Bislang erfolgen wechselseitige Eingriffe von Richtern in die Fallbehandlung nur im Wege einer sehr restriktiven Dienstaufsicht sowie in dem gesetzlich vorgesehenen Rahmen der Überprüfung von Entscheidungen durch die höhere Instanz. Damit läßt sich jedoch kein effektives Quantitäts- und Qualitätsmanagement bewirken. Die entscheidende verfassungsrechtliche Frage ist daher, ob oder vielmehr wie weit die Unabhängigkeit der Justiz auch im Verhältnis von Richtern zu anderen Richtern greifen

**Die entscheidende verfassungsrechtliche Frage ist, ob oder vielmehr wie weit die Unabhängigkeit der Justiz auch im Verhältnis von Richtern zu anderen Richtern greifen soll**

soll. Die Neue Richtervereinigung würde das vermutlich uneingeschränkt bejahen, denn sie ist der Ansicht, daß es gerade auch innerhalb der Justiz hierarchische und autoritäre Verhältnisse gibt, die die Unabhängigkeit einzelner Richter gefährden. Die Mehrheit der Richter ist der eigenen Zunft gegenüber wohl nicht so skeptisch. Dennoch hätte sie mit einiger Sicherheit Probleme mit einer justizinternen Einschränkung ihrer Unabhängigkeit.

Grund dafür ist eine veränderte Wahrnehmung der eigenen Unabhängigkeit. Im Vordergrund steht die Unabhängigkeit der Justiz längst nicht mehr als Strukturprinzip, sondern als subjektives Individualrecht des einzelnen Richters, das im Extremfall dazu dient, Gehaltsforderungen zu stellen oder sich gegen die Anordnung von Dienststunden zu wenden. Als subjektives Recht ist die richterliche Unabhängigkeit kein eigennütziges Individualrecht, sondern eine dem Individuum treuhänderisch eingeräumte Rechtsposition. Mit ihrer Hilfe wird das Eigeninteresse der Richterindividuen mobilisiert, um der Justiz als Institution die Unabhängigkeit zu sichern. Aus dieser Sicht schließt der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ein justizinternes Fallmanagement keineswegs aus. Ein justizinternes Rechtsprechungsmanagement ohne Beteiligung der Gerichtsvorstände kann man sich nur schwer vorstellen. Bisher befinden sich die Gerichtsvorstände aber immer noch in der Doppelrolle als Richter und als Auftragnehmer der Justizverwaltung. Das ist die kritische Stelle der richterlichen Unabhängigkeit.

**VIII. Selbstverwaltung für die Justiz**

Die Justizreform hat eine lange Geschichte. Es scheint, als sei alles schon einmal dagewesen. Auf einer Tagung der OVG-Präsidenten in Stuttgart 1951 hielt Paulus van Husen einen Vortrag mit dem

Titel »Die Entfesselung der Dritten Gewalt«, in dem er für die Justiz Personal- und Haushaltsautonomie forderte. Ich zitiere nur seinen Kernsatz: »Diese Justizverwaltung ist aber, im wesentlichsten Teil, nämlich in der Spitze, den Gerichten entzogen und in die Hand der Exekutive gelegt. Das hebt den Seinsbestand der Dritten Gewalt auf und macht ihn zur Fiktion trotz Anerkennung im Grundgesetz und in den Landesverfassungen.«<sup>6</sup> 1952 machte Theodor Eschenburg in einer Studie über den »Verfassungs- und Verwaltungsaufbau des Südweststaates« konkrete organisatorische Vorschläge für die Selbstverwaltung der Justiz. 1953 war die Forderung nach Selbstverwaltung für die Justiz Thema des 40. DJT in Hamburg<sup>7</sup>. Dort konnte sich die Forderung aber trotz vieler Befürworter nicht durchsetzen. Später hat man sich nur noch unter dem Gesichtspunkt der Personalverantwortung an diese Diskussion erinnert<sup>8</sup>. In jüngerer Zeit forderte wohl nur noch die Neue Richtervereinigung Selbstverwaltung für die Justiz, freilich weniger im Interesse einer Modernisierung als vielmehr aus einer gegen die interne Justizhierarchie gerichteten anti-autoritären Einstellung<sup>9</sup>. Einsam steht daneben noch der Zeitungsartikel eines ehemaligen Richters, der Selbstverwaltung zur Verwirklichung der Gewaltenteilung verlangt<sup>10</sup>.

6 AöR 78, 1952, 49 ff., 52.  
 7 Vgl. dazu die Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages in Hamburg 1953; darin insbesondere das (ablehnende) Gutachten von Helmut Ridder und die Referate von Hans Peter Ipsen einerseits sowie Adolf Arndt andererseits und zahlreiche Beiträge von vielen prominenten Diskussionsrednern. Kritisch äußerte sich im Anschluß Paul Bockelmann: Zur Problematik der gerichtlichen Selbstverwaltung, DÖV 1955, 525-531.  
 8 Horst Henrichs, Mehr Unabhängigkeit durch Mitbestimmung?, DRIZ 1990, 41-48.  
 9 Mitwirkung - Mitbestimmung, Ämterbesetzung in der Justiz (Neue Richtervereinigung e. V., Dokumente, 1992).  
 10 Ulrich Vultejus, Die Gerichte sollen sich selbst verwalten, FAZ Nr. 207 vom 5. 9. 1996, S. 11.

engeren Bereich des Haushalts hinausgehende Wirkungen« erwartet<sup>11</sup>. Hier entsteht mehr oder weniger unbemerkt ein staatliches Steuerungsinstrument für die Justiz. Damit wird die Herauslösung der Justiz aus der Ministerialverwaltung dringlich.

Bei der Budgetierung wird es nicht bleiben. Die Forderung nach einem tief eingreifenden Quantitäts- und Qualitätsmanagement<sup>12</sup> wird folgen. Es wird auch die Rechtsprechungsfunktion der Ge-

**Nur in einer selbstverwalteten Justiz könnte der Kernbereich der Rechtsprechung unter Wahrung der Unabhängigkeit enger eingegrenzt werden**

richte nicht unberührt lassen. Eine Neubestimmung des Kernbereichs richterlicher Tätigkeit gegenüber der Justizverwaltung ist daher unerlässlich. Nur in einer selbstverwalteten Justiz könnte der Kernbereich der Rechtsprechung unter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz enger eingegrenzt und dadurch Raum für ein effektives Justizmanagement geschaffen werden.

Anders als die Kommunen hat die Justiz keinen historisch legitimierten Anspruch auf Selbstverwaltung. Es besteht auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung mit Parlamenten, Rechnungshöfen oder dem Bundesverfassungsgericht. Doch es gibt eine Parallele zur Wissenschaft. Das Wissenschaftssystem ist zwar sehr viel weiter ausdifferenziert als die Justiz, die Organisationsformen sind deshalb relativ unübersichtlich<sup>13</sup>. Dennoch kann man wohl sagen, daß Selbstverwaltung den institutionellen Kern der Wissenschaftsfreiheit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG ausmacht. Ein effektives Justizmanagement ist auf Dauer ohne Absicherung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung durch weitgehende Selbstverwaltung der Justiz schwer vorstellbar. Wie solche

Heute geht es nicht um eine Neuauflage der alten Diskussion. Thema sind nicht mehr, jedenfalls nicht direkt, Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit, sondern die Modernisierung der Justiz. Das Neue Steuerungsmodell läßt sich auf die Justiz nur übertragen, wenn man ihr Selbstverwaltung gewährt. Es beruht nämlich nicht bloß auf der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenz, sondern fordert ein zentrales Controlling, das sich mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht verträgt, wenn das Zentrum außerhalb der Justiz liegt.

In Nordrhein-Westfalen ist die Erprobung neuer Steuerungsinstrumente ein Schwerpunkt des Justizhaushalts 1998. Bei 18 Gerichten und Justizbehörden wird die sog. Haushaltsflexibilisierung eingeführt. Damit verbunden ist eine »controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung«. Sie »soll eingebettet werden in ein umfassendes (globales) Controlling, das über die Erfassung rein

**Das Neue Steuerungsmodell läßt sich auf die Justiz nur übertragen, wenn man ihr Selbstverwaltung gewährt**

monetärer Daten hinausgeht und mit Hilfe entsprechender Kennziffern die Erreichung für die Justiz besonders wichtiger Ziele – wie z.B. Sicherung des Rechtsstaatsprinzips und verbesserte Bürgerfreundlichkeit der Justiz – abbilden soll«. Das Justizministerium läßt keinen Zweifel, daß es davon »weit über den

Selbstverwaltung konkret ausgestaltet werden könnte, bedarf der Diskussion. Immerhin zeigen sich zwei Eckpunkte. Nachdem das Geld zum zentralen Managementinstrument geworden ist, muß Haushaltshoheit dazu gehören, und damit ein fallnahes Justizmanagement möglich wird, muß eine außerhalb der Justiz verankerte Dienstaufsicht ausgeschlossen werden.

**IX. Angebot und Nachfrage**

Was könnte sich unter einem Selbstverwaltungsregime ändern? Ändern sollte sich zunächst der Grundtenor, mit dem die Justiz dem Problem der Überlastung der Justiz begegnet. Die Richter müssen

**Die Richter müssen heraus aus der Meckerecke, in der sie die Mangelpensen bejammern, und sich aktiver als bisher an dem Management der Justiz beteiligen**

heraus aus der Meckerecke, in der sie die Mangelpensen bejammern, und sich aktiver als bisher an dem Management der Justiz beteiligen. Es ist bekannt, daß die Richterichte in Deutschland im internationalen Vergleich unübertroffen hoch ist. Insoweit ist ein Zuwachs nicht zu er-

11 NRW. Justizintern, Heft 4/1997, S. 6.  
 12 Dazu Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, 301–310. Hier wäre nachzutragen, daß das englische Wort control eigentlich nicht als »Kontrolle« übersetzt werden darf. »Controlling« ist nicht Aufsicht und Zensur, sondern eine permanente Rückkoppelung zwischen Aufgabenbeschreibung, Durchführung und Ergebnis. Daher ziehe ich es heute vor, von Qualitätsmanagement zu sprechen.  
 13 Dazu näher Hans-Heinrich Trute, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, Tübingen 1994.

warten, 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 den nötigen Spielraum« läßt.

Selbstverwaltung ist natürlich kein Zaubermittel. Sie führt insbesondere nicht zu einer wundersamen Geldvermehrung. Was konkret 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<sup>14</sup>. 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. Eines dieser Geräte ist die richterliche Aufklärungspflicht. Sie ist sozusagen der Computertomograph der Justiz. Mindestens im Anwaltsprozeß könnte man auf seinen Einsatz an vielen Stellen verzichten. Ein anderes ist der großzügige Umgang mit verspätetem Vorbringen oder frivolen Beweisanträgen. Er 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 – »hinreichenden« Erfolgsaussicht bei der Bewilligung von Prozeßkostenhilfe. Als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wirkt ebenso der Umgang der Oberlandesgerichte mit § 539 ZPO<sup>15</sup>. 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.

### X. 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

### »AKV-Prinzip« im sog. Neuen Steuerungsmodell heißt, daß Aufgabe, Kompetenz und Eigenverantwortung in einer Hand liegen

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 sollen<sup>16</sup>. Daraus ergibt sich zunächst ein Anspruch auf Mitsprache bei allen einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben. Daraus folgt weiter die Legitimation, bei der Auslegung und Handhabung der Prozeßordnungen freier zu verfahren – so frei, wie es die Gerichte beim Umgang mit dem materiellen Recht

<sup>14</sup> In der Justiz kann von einer vergleichbaren Leistungs- und damit Kostenexplosion keine Rede sein (Hans-Bernd Schäfer, Kein Geld für die Justiz – Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, DRiZ 1995, 461–471, 462).

<sup>15</sup> Dazu aus einem Urteil des OLG Hamm, das die auf Einschränkung der Rechtsmittel bedachte Rechtspolitik geradezu konterkariert: »Eine Entscheidung durch den Senat nach § 540 ZPO ist nicht sachdienlich; eine zuverlässige Aufklärung der Umstände, von denen die Entscheidung des Rechtsstreits abhängt, ist nur gewährleistet, wenn sie über zwei Tatsacheninstanzen erstreckt werden kann. Nicht selten zeigen der in erster Instanz unterlegenen Partei erst die einer Beweisaufnahme folgenden Feststellungen des Gerichts und deren Begründung im Urteil, aufgrund welcher ergänzenden Sachvortrags die als unrichtig empfundene Würdigung einer Beweiserhebung korrigiert werden könnte, etwa durch die Darlegung überzeugungskräftiger Indizien.« (Urteil vom 2. 3. 1995 – 22 U 27/94)

<sup>16</sup> Eifert, aaO, S. 77; Hoffmann-Riem, aaO, siehe S. 4.

wehren, 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

### Innerhalb und unterhalb der Gesetze gibt es erhebliche Spielräume zur Organisation und Ausgestaltung der Verfahren

längst praktizieren. Und daraus 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 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 abzu-

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 abzuweichen, 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.

### XI. 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 sachgerechte und zugleich flexible Geschäftsverteilung die vorhandenen Ressourcen am besten eingesetzt werden können. Unter der Überschrift »Recht per Zufall« berichtete »Der Spiegel«<sup>17</sup>, 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 Geschäfts-

verteilungsplan 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 terminierte Hauptverhandlung ausfällt. Die Präsidien der Gerichte versuchen, mit mehr oder weniger großem Erfolg, die

### Der »gesetzliche Richter« gehört in die Reihe überkommener Prinzipien, die inzwischen als Denkverbote wirken

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 Geschäftsverteilung in überbesetzten Spruchkörpern<sup>18</sup> konfrontiert werden. Aber, wie gesagt, die Garantie des gesetzlichen Richters stammt aus dem 19. Jahrhun-

<sup>17</sup> Nr. 36/1966, S. 56.

<sup>18</sup> NJW 1997, 1497. Ein Plenarbeschluß hat übrigens nicht die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG.

dert, aus einer Zeit, in der man in der Tat noch 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 die 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 freizustellen<sup>19</sup>. 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.

## XII. 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 seiner Anwälte und Richter weltweit Anerkennung findet. Im

### So sollte es z. B. nicht undenkbar sein, den Parteien die Wahl eines bestimmten Spruchkörpers oder Richters freizustellen

Bereich der Chancery Division und der Queens Bench Division des High Court of Justice in London, die zusammen als erstinstanzliches Eingangsgeschicht 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<sup>20</sup>. Das Pleading-System läßt sich nicht kopieren, doch es zeigt die Richtung, in der zu suchen ist.

Auch in Deutschland gibt es 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 nummeriert 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 Formalanträge (Kosten, Vollstreckbarkeit) vermieden werden? Weitergehend 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

<sup>19</sup> Gerhard Lüke, *Unorthodoxe Gedanken zur Verkürzung der Prozeßdauer und Entlastung der Zivilgerichte*, in: FS Gottfried Baumgärtel 1990, S. 349 ff.

<sup>20</sup> Oskar Hartwig, *Die Kunst des Sachvortrags im Zivilprozeß. Eine rechtsvergleichende Studie zur Arbeitsweise des englischen Pleading-Systems*, Heidelberg 1988.

vilsachen. Ein aktuelles Beispiel gibt die Organisation eines beschleunigten Strafverfahrens für Ladendiebstahl beim Amtsgericht Bochum<sup>21</sup>. Auch Experimente mit schriftlichen Zeugenaussagen nach § 377 ZPO n. F. und vorsichtigen Anleihen an das amerikanische Pre-Trial-Discovery-Verfahren liegen nahe<sup>22</sup>. Die Justizprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen sind längst dazu übergegangen, die nach dem JAG erforderlichen Vorberatungen über die schriftlichen Arbeiten durch eine Telefonkonferenz zu ersetzen. Es ist an der Zeit, daß Telefon- und Videokonferenzen Eingang in die Gerichtspraxis finden<sup>23</sup>.

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, sollte 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 Ent-

**Ohne Selbstverwaltung, die nicht zuletzt auch Budgethoheit einschließt, fehlt es an einem Anreiz zur Aufdeckung von Effizienzreserven**

deckungsverfahren 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 nutzen<sup>24</sup>. 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.

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 formulärmäßig 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

**Eine Linie des fallnahen Gerichtsmanagements wäre die systematische Erprobung innovativer Verfahrensmodelle**

werde das gegnerische 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.

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 Zi-

21 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 / Ulricke Rothstein-Schubert, *Effektivierung von Strafverfahren im Bereich der einfachen und mittleren Kriminalität nach geltendem Recht*, ZRP 1997, 488-492.

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

23 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.

24 Eifert, aaO, S. 90.