„Wer will was von der Justiz? Über Glaube, Hoffnung und Realität im Gerichtswesen“

Qualität in der Justiz: Anspruch und instrumentale Verwirklichung, eine unendliche Geschichte – Selbstverwaltung als schlüssiges Mittel?

André HENKES – Dozent an der Rechtsfakultät der Universität Lüttich

INHALT

EINLEITUNG

I. QUALITÄT UND QUALITÄTSKONTROLLE DER GERICHTSENTSCHEIDUNGEN IM RÜCKBLICK

A) Das Legalitätsprinzip: die Exaktheit, das treue Befolgen des Willens des Gesetzgebers und die Legalitätskontrolle (Begriffsjurisprudenz)

1. Qualitätsstandard

2. Kontrolle

B) Der Interessenausgleich: das Maß, das Gleichgewicht und die Verhältnismäßigkeitskontrolle (Interessen- u. Wertejurisprudenz)

1. Qualitätsstandard

2. Kontrolle

C) Der Begründungsanspruch: Argumentation und Begründungskontrolle

1. Qualitätsstandard

2. Kontrolle

D) Der faire Prozess: Verfahrensbedingungen und Garantien eines fairen Prozesses (Gegenseitiges Gehör)

1. Qualitätsstandard

2. Kontrolle

II. DER NEUE STANDARD: DIE QUALITÄT DES JUSTIZMANAGEMENTS

A) Der Anspruch

1. Qualitätsstandard

2. Ursache

a) Aufbau der neuen Demokratien im Osten

b) Das New Public Management

B) Umsetzung und Kontrolle: Allgemein

1. Problemstellung

2. Judikative Selbstverwaltung in Europa: Startklar?

a. Typus I: Schutzreaktion

b. Typus II: Budgetverwalter

c. Typus III: Mischprodukte

C) Umsetzung und Kontrolle: Justiz(verwaltungs)rat nach europäischer Lesart

D) Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland: *Status quaestionis*?

1. Teilumsetzung des NPM in der Gerichtslandschaft der BRD.- Beispiel Niedersachsen

a. „KLR“

b. „MIS“

c. JuMIS“

d. Verwaltungsmodernisierung am Landgericht Göttingen

2. Justiz(verwaltungs)rat nach Lesart des DRB

a. Ausgangslage allen Denkens und Handelns

b. Kriterienkatalog

c. Die Schranke

AUSBLICK

EINLEITUNG[1]

1. Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen ist es, sich Gedanken zu machen über Problemstellungen, die mehr als es auf den ersten Blick erscheinen mag, miteinander verflochten sind, nämlich:

(i) einerseits, Qualität und Qualitätskontrolle der Urteile;

(ii) andererseits, Anspruch auf Selbstverwaltung und Beitrag eines Berufsverbands der Richter(innen) und Staatsanwälte(innen)?

2. In der Regel diskutieren bzw. streiten Berufsverbände der Magistratur mit der Exekutive und der Legislative auf mannigfaltigen Feldern:

- sei es betreffend offensichtlich nobler staatstragenden Themen, wie z. B die justizpolitischen Ausrichtungen bei der Rechtsetzung in einem demokratischen Staat,

- oder sei es auch über ernste verfassungsgebundene Angelegenheiten, wie der Rechtsstand der Magistratur (z. B. die nicht unproblematische Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft in dem einen oder anderen EU-Mitgliedsland) ,

- und sei es manchmal schlichtweg um Dinge, die von Schöngeistern als trivial eingestuft werden, die jedoch für die „Arbeiter" im Gerichtswesen nicht gänzlich unwichtig sind, so die Besoldung, die Aufwandsentschädigungen, die Ausstattung der Diensträumen, usw.

3. Letztendlich dienen alle diese verschiedenen Aktionsfelder eines Berufsverbandes nur einem Endziel: die Qualität der justiziellen Arbeit zu verbessern.

Da die Daseinsberechtigung des Judikativen Apparats im Kern der Versuch ist mit öffentlichen Geldern (bis auf weiteres) partikulare Spannungen in der Gesellschaft durch einen normierten Befriedungsprozess auf der Grundlage bestehenden Rechts beizulegen, bleibt im westlichen Justizzivilisationsmodell (ebenfalls bis auf weiteres) das „Urteil" in all seinen Verfahrensvariationen, ungeachtet der zunehmenden Schlichtungs- und Mediationsmechanismen, das zentrale Instrument des richterlichen Handelns.

Folglich geht es bei der Qualität der justiziellen Arbeit zunächst primär um die Qualität des Endprodukts der justiziellen Arbeit, nämlich des Urteils in allen seinen Schattierungen.

4. So weit so gut.

Jedoch, was ist ein qualitativ gutes Urteil?

Die Antwort auf diese Frage fällt selbstredend recht unterschiedlich aus, je nach dem wer die Frage beantworten muss: der Kläger, der Beklagte, die Anwälte, die Presse, die Öffentlichkeit, der Ombudsmann, der Justizminister, der Innenminister, der Finanzminister, der Wissenschaftler, der Hohe Justizrat, und nicht zuletzt derjenige, der das Urteil schreibt…

Zweifelsohne ist der Qualitätsstandard in die Relativität von Zeit und Raum eingebettet. So sind die Kriterien, deren Erfüllung ein gutes Urteil bedingen sollen, auch in ihrer Theorisierung, recht unterschiedlich.

---

[1] Nachfolgender Schriftbeitrag ist vom Autor in seiner Eigenschaft als Dozent an der Rechtsfakultät der Universität Lüttich verfasst.

Nach dem *Thesenpapier zur Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften* des Bundesvorstand des DRB (April 2014) ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Richters[2] zwingend die Ziele und damit auch die Qualitätskriterien seiner Arbeit, die für ihn bindend und verpflichtend sind. Der DRB programmiert 12 Qualitätskriterien, die recht unterschiedlicher Natur sind und wovon, m. E. nach, zumindest neun letztlich einem zutragen, nämlich: „*Erzielung gerechter Ergebnisse zur Schaffung von Rechtsfrieden und Rechtsicherheit*" (Kriterium d.).

In seiner *Stellungnahme Nr. 11 (2008) v. 18 Dezember 2008 an das Ministerkomitee des Europarats über die Qualität von Gerichtsentscheidungen*, beschreibt der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) die neuen Qualitätsmerkmale von Gerichtsentscheidungen sowie die Beurteilung ihrer Qualität wie Folgt:

„*Seit den neunziger Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Qualität gerichtlicher Entscheidungen nicht adäquat bewertet werden kann, wenn nur die wesentliche rechtliche Bedeutung der Entscheidungen überprüft wird. Wie im ersten Teil dieser Stellungnahme bereits dargelegt, wird die Qualität von Gerichtsentscheidungen durch die Qualität sämtlicher Vorbereitungsphasen im Vorfeld dieser Entscheidungen geprägt. Somit steht die Gerichtsorganisation in ihrer Gesamtheit auf dem Prüfstand. Aus Sicht der Rechtsuchenden ist überdies nicht nur die rechtliche Qualität der jeweiligen Entscheidung im engeren Sinn maßgeblich; andere Aspekte verdienen ebenfalls Aufmerksamkeit wie die Dauer, Transparenz und Führung von Verfahren, die Art der Kommunikation zwischen dem Gericht und den Parteien und die Art und Weise, in der die rechtsprechende Gewalt über ihre Arbeitsweise gegenüber der Allgemeinheit Rechenschaft ablegt*"[3].

5. Das aktuelle Modell der Qualitätsgewährleistung im Justizwesen, dass allenthalben angepriesen und eingefordert wird, ist somit eng verknüpft mit der europaweiten Forderung aus Gerichtskreisen nach „Selbstverwaltung" der Justiz. Letzteres scheint zur Zeit der Weisheit letzter Schluss zu sein!

So schreibt der Bundesvorstand des DRB in seinem bereits genannten Thesenpapier zur Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften: „*Um die Qualität der Rechtsprechung nachhaltig zu sichern, fordert der DRB die Selbstverwaltung der Justiz. Die Selbstverwaltung der Justiz eröffnet eine eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben der Justiz durch Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Sie gewährleistet die nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Verwirklichung des Rechtsgewährungsanspruchs der Bürgerinnen und Bürger durch die Justiz*" (S. 2).

---

[2] „*Nach Art. 20 Abs. 2 GG ist die Rechtsprechung originärer und gleichberechtigter Teil der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt. Diese institutionelle Unabhängigkeit wird ergänzt durch die Bindung auch der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, Art. 20 Abs. 3 GG. Die verfassungsrechtlich gebotene Gewaltenteilung ist ihrem Wesen nach ohne Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht denkbar. Nach Art. 92 und 97 GG ist die Rechtsprechung den Richtern anvertraut, die unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Zwischen der Funktion „Rechtsprechung" und dem Richter ist damit ein untrennbarer verfassungsrechtlicher Zusammenhang hergestellt. Die Richter müssen die Erreichbarkeit und Durchsetzbarkeit des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzauftrages – des Kernelementes unseres Rechtsstaats - in jedem Einzelfall sicherstellen. Nur der unabhängige, unparteiische und neutrale Richter vermag die ihm anvertraute Funktion zu erfüllen, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters sind zentrale Elemente der Richtertätigkeit*" (DRB, Thesenpapier, S. 2).

[3] Stellungnahme Nr. 11 (2008) v. 18. Dezember 2008, Rdnr. 58., S. 11.

Dieser neue Trend kommt nicht von ungefähr; ihm sind andere, mit der gleichen Überzeugung vertretene Qualitätsmodelle vorangegangen, die dem Zahn der Zeit jedoch offensichtlich nicht wiederstehen konnten. Somit sollte bei der Frage nach der Pertinenz des jeweils neuen Modells ein kurzer Blick in die Vergangenheit, die Relativität aller Modelle veranschaulichen.

6. Desgleichen geht es mit den Kontrollmechanismen der Qualitätsstandards.

Ihre Ausgestaltung folgt logischerweise dem Kriterienwandel, auch heute. Und auch hier ein stringenter Bezug zum heutigen Festakt. Der Europaweite Trend eines „*pas de deux*" von *New Public Management* und Selbstverwaltung des Gerichtswesens ist nicht zu übersehen!

Noch interessanter: das Einfordern von *NPM*-Modellen ist zunächst eher die Apanage der Denker und Macher in der Exekutive, und der Ruf nach Selbstverwaltung unter dem Zauberwort „*Conseil supérieure de la Magistrature"* oder, um mit den Worten des Entwurfs des DRB zu sprechen, eines „Justizverwaltungsrates", ist eher die der Berufsverbände.

Aber meinen wir eigentlich alle dasselbe? Haben wir dieselben Ziele wenn wir dieselben Worte benutzen? Und überhaupt: Wer will was von der Justiz?

7. Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich in drei Teilen: (I) Zunächst erinnere ich in einem kurzen geschichtlichen Überblick an die vier verschiedenen vorangegangenen Qualitätsstandards sowie deren Kontrollmodi; (II) In einem zweiten Teil wird der neue Qualitätsstandard – das *Managen* der Justiz, sprich die Qualität des Justizmanagements- sowie die adäquate Kontrollinstanz -*i.e* die autonome Selbstverwaltung des Gerichtswesens- behandelt; Den Abschluss bildet ein kurze Beleuchtung der derzeitigen Lage in der Bundesrepublik Deutschland sowie einige knappe persönliche Schlussbetrachtungen.

I. QUALITÄT UND QUALITÄTSKONTROLLE DER GERICHTSENTSCHEIDUNGEN IM RÜCKBLICK

8. Die These, die ich hier darlegen möchte, ist, dass man hinsichtlich der Qualität der Gerichtsentscheidung ein progressives Gleiten, in der Theorie und in der Praxis, von einer *substantiellen*, hin zu einer *prozeduralen* und nunmehr *managerialen* Konzeption der Qualität feststellen kann, was sich auf dem Feld der Qualitätskontrolle in einer Multiplizierung von Modi und Instanzen, die sich gewissermaßen übereinander lagern, niederschlägt[4].

Zusammenfassend kann man in Rechtsgeschichte und Gerichtspraktik bis dato fünf aufeinander folgende Stadien erkennen:

- das **Legalitätsprinzip** und Kontrolle durch die obersten Kassations- oder Revisionsgerichte **(A),**
- der **Interessenausgleich**, Charakteristikum der sozilogischen Rechtsprechung **(B),**
- der **Begründungsanspruch (C),**
- der **faire Prozess**, unter Oberaufsicht des Menschenrechtsgerichtshofs in Strasbourg (**D**),

[4] Vgl. hierzu ebenfalls B. FRYDMAN, *„L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », série des Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2007/4.*

und, schlussendlich, die eigentliche **Qualitätskontrolle im privatwirtschaftlichen Sinne**, die vorrangig auf Verwaltung und Funktionieren der Justiz, als Qualitätsgarant der Gerichtsentscheidung, abzielt **(II).**

A) Das Legalitätsprinzip: die Exaktheit, das treue Befolgen des Willens des Gesetzgebers und die Legalitätskontrolle (Begriffsjurisprudenz)

1. Qualitätsstandard

9. Wer glaubt, die Frage nach der Qualität einer Gerichtsentscheidung erschöpfend beantworten zu können indem er behauptet, dass zu jederzeit und überall der Qualitätsanspruch, der an eine Gerichtsentscheidung gestellt wird, der sei, dass die Gerichtsentscheidung gerecht sein müsse, der macht es sich zu einfach! Denn bereits Antike und Moderne definieren „gerecht" anders.

10. Für die Griechen und die Römer hängt eine Gerichtsentscheidung in hohem Maße von den zwingenden Umständen ab, die das Handeln der Parteien bedingt, sodass die Suche nach der gerechten Lösung weniger Sachverstand als vielmehr Tugend verlangt.

Diese Tugend, *Phronesis* bei den Griechen, entwickelt sich bei den Römern zur *Prudentia*, d. h. Klugheit, Einsicht, Erfahrung, Kenntnis, Umsicht, Vorherwissen, Weisheit, Wissen. Es entsteht der Begriff *„Jurisprudenz".* Diese Tugend gestattet es dem Richter seine Entscheidung den Gegebenheiten des Falls und dem Gebot der Stunde anzupassen.

11. Die Moderne dagegen versucht ein wissenschaftliches Gerechtigkeitsmodell zu entwickeln: eine Entscheidung ist gerecht wenn sie exakt ist. Das ist die Qualität per excellence.

N. BONAPARTE verglich die Richter mit *„körperlichen Maschinen mittels derer die Gesetze ausgeführt werden, so wie die Stunde durch den Zeiger einer Uhr angezeigt wird*". Und von einer richtig gestellten Uhr erwartet man, dass sie exakt geht, d. h. dass sie die *rechte/juste = gerechte*[5] Uhrzeit ansagt.

Dieser Exaktheitsanspruch war nicht neu. Er wurde bereits vor der französischen Revolution durch Cesare BECCARIA, dem Begründer des modernen Strafrechts und der „Klassischen Schule der Kriminologie", in seinem 1764 herausgegebenen bahnbrechenden Standardwerk *„Dei delitti e delle pene"* (*„Von den Verbrechen und von den Strafen")* perfekt theorisiert.

Er presste die Denkweise des Strafrichters in die berühmte Logik des juristischen Syllogismus; So schrieb er: *„der Richter muss einen perfekten Syllogismus bilden: des Gesetz ist der Obersatz, der Untersatz ist die fragliche Handlung und die Schlussfolgerung ist der Freispruch oder die Verurteilung. Wenn der Richter, willentlich oder unter Zwang, sei es nur zwei Syllogismen anstatt einen macht, ist die Tür zur Unsicherheit geöffnet*".

Die Französische Revolution übernimmt diesen Gedanken und unterwirft ihm alle Gerichtsentscheidungen. Die exakte Logik der richterlichen Denkweise, die den Anspruch erhebt, dem Richter seinen Ermessensspielraum zu nehmen, verfolgt ein dreifaches Ziel:

i.- Freiheit der Bürger schützen, durch Verbot der extensiven Auslegung;

---

[5] In der Französischen Sprache ist der Begriff "*juste*" polysemantisch: er bedeutet sowohl „richtig" als auch „gerecht" oder „exakt". *Ergo*, die exakte Uhrzeit (*l'heure juste*), die folglich die richtige ist („l'heure juste"), ist, im Wortspiel, auch die gerechte.

ii.- Gleichheit der Bürger sichern, durch eine uniforme Anwendung und Auslegung der Gesetze durch alle Richter in allen Gerichten,

iii.- Rechtssicherheit erreichen, mittels Stabilität und Voraussehbarkeit der Gerichtsentscheidungen.

Zusammenfassend: Die Qualität der Gerichtsentscheidung misst sich jetzt an ihrer Exaktheit, die ihrerseits die Resultante der bedingungslosen Unterwerfung des Richters unter das Diktat des Gesetzes, als Ausdruck des Willens des Souveränen Gesetzgebers, ist.

Dieser Vorgang wird in der deutschen Rechtslehre allgemein mit dem Konzept „**Begriffsjurisprudenz**“ umschrieben.

2. Kontrolle

12. Dieser Qualitätsstandard, der Exaktheit und richterlichen Gehorsam dem Gesetz gegenüber über alles stellt, unterliegt der Legalitätskontrolle durch einen höchsten Richter: das Kassationsgericht. Dieses ist der Polizist der Urteile: es wacht über die Einhaltung der Gesetze und bestraft gegebenenfalls ihre Missachtung durch den Richter mittels Kassieren seiner ungesetzlichen Entscheidung.

B) Der Interessenausgleich: das Maß, das Gleichgewicht und die Verhältnismäßigkeitskontrolle (Interessen- u. Wertejurisprudenz)

1. Qualitätsstandard

13. Das rigoristische Konzept der Begriffsjurisprudenz wird Ende des 19. Jahrhunderts in Frage gestellt. Die neue juristische Methodenlehre der Rechtswissenschaft, die Ende des 19. Beginn des 20. Jahrhunderts entsteht, ist die **Interessenjurisprudenz**

Ansatz dieses neuen Denkmodells, den u. a. in den deutschen Landen durch Rudolf von JEHRING in seinem unvollendet gebliebenen Werk „Der Zweck im Recht“ (Leipzig, 1877) näher ausführt, ist die Auffassung, dass jede gesetzliche Norm als Entscheidung des Gesetzgebers im Hinblick auf bestimmte Interessenkonflikte zu verstehen ist. Der Richter muss also ermitteln, welche Interessen sich in dem zu beurteilenden Fall gegenüberstehen. Danach ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Gesetz diesen Interessenkonflikt entschieden hat.

Die Interessenjurisprudenz hält noch an der Bindung des Richters an das Gesetz fest, erlegt ihm jedoch auf, bei Unzulänglichkeit und Lückenhaftigkeit gesetzlicher Normen (Lückentheorie), rechtsschöpferisch tätig zu werden.

Die Qualität seiner Entscheidung ist danach zu bewerten, wie gut es ihm gelingt sie daran auszurichten, wie das Gesetz die gegenüberstehenden Interessen in ähnlichen Fällen gegeneinander abgewogen hat. Kurzum, die Qualität der Entscheidung misst sich an der zu erwartenden Folge, die da ist, eine Konfliktbeilegung im Sinne einer fortschrittlichen sozialen Entwicklung.

14. Dieses Modell wird auf dem Europäischen Kontinent zunächst bei den nach dem 2. Weltkrieg geschaffenen neuen Obergerichten umgesetzt, sei es auf europäischer Ebene, der Menschenrechtsgerichtshof oder der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, sei es auf nationaler Ebene, die Verfassungsgerichtshöfe.

Anschließend wird das Modell langsam zu den Untergerichten durchsickern, und in manchem Land als die Richtschnur angesehen, wonach die soziale Funktion und der Auftrag des Richters auszurichten sind.

2. Kontrolle

15. Die vom Richter verlangte Interessenabwägung eignet sich nur sehr bedingt für eine strikte Legalitätskontrolle durch einen Kassationshof. Bei den abzuwägenden Interessen handelt es sich vielfach um Sachinteressen, dem Streitfall eigen, deren Feststellung und Bewertung prinzipiell dem Grundrichter überlassen sind.

16. Dennoch entwickelt sich ein Kontrollprozess in der Form der marginalen Verhältnismäßigkeitskontrolle. Der Kassationsrichter stellt nicht seine Interessenbewertung an die Stelle der des Grundrichters, sondern überprüft ob dieser nicht einen offensichtlichen Bewertungsfehler bei der Gewichtung der Interessen begangen und so eine unausgewogene Entscheidung -sprich eine gesetzlich nicht gerechtfertigte Entscheidung- gefällt hat.

Der Menschenrechtgerichtshof in Straßburg praktiziert typischerweise diese Form der Kontrolle, wie im Übrigen vielfach auch die nationalen Verfassungsgerichthöfe.

C) Der Begründungsanspruch: Argumentation und Begründungskontrolle

1. Qualitätsstandard

17. Die soziologische Auffassung wonach die Gerichtsentscheidung letztendlich ein Werteurteil ist, ist der Ausgangspunkt für die durch Ronald DWORKIN in „*Law's Empire*" (Harvard, 1986) vertretene These, dass wenn das Zustandekommen einer Gerichtsentscheidung dem Richter tatsächlich ein Werteurteil abverlangt, die Rechtmäßigkeit des Urteils jedoch weder vom juristischen Syllogismus (Begriffsjurisprudenz), noch von einer wissenschaftlich untermauerten Interessenabwägung (Interessen- u. Wertejurisprudenz), sondern auf eine überzeugende Begründung beruht. Der Richter, dieser „Herkules" des Rechts, muss in hohem Maße über umfassendes Fachwissen, besonderen Scharfsinn und Einfühlungsvermögen verfügen.

Somit misst sich die Qualität des Urteils weder an seiner gesetzlichen Exaktheit noch an seiner Auswirkung sondern an der Qualität der Argumentation mit der der Richter seine Entscheidung begründet. Der Weg zum Urteil (Begründung) ist jetzt wichtiger als sein Ergebnis (Tenor/Dictum).

2. Kontrolle

18. Zwangsläufig erfolgt im Argumentationsmodell die Qualitätskontrolle über die Begründungskontrolle durch den obersten Richter.

Dieser etwas andere Qualitätsanspruch an eine überzeugende und notfalls differenzierende richterliche Argumentation, der typischerweise seine Wurzeln in der Besonderheit des anglo-amerikanischen *Case-law-system* mit seinem umfassenden Argumentationsausbau hat, ist auf dem europäischen Kontinent ein *modus operandi*, der insbesondere bei den europäischen Gerichtshöfen wie auch im Allgemeinen bei den nationalen Verfassungsgerichtshöfen und verschiedenen Obersten Gerichtshöfen anzufinden ist.

Der Grund ist recht simpel: es liegt in der Aufgabe dieser Höchsten Gerichte, regelmäßig bedeutende kontroverse Fragen auf den verschiedensten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gebieten oder in Bezug auf Grund- und Menschenrechte zu beantworten, mittels Entscheide, die nicht mehr anfechtbar sind.

19. Daher die Frage: Wer kontrolliert deren Begründung?

Und hier trifft man dann auf einen Vorgang, dem der Grundrichter tendenziell weniger ausgesetzt ist. Die Begründungskontrolle der Entscheide der obersten Gerichtshöfe geschieht durch die Gemeinschaft der Interpreten: die Rechtslehre, die die Entscheidungen rezensiert und kritisiert, oder die Rechtsprechung selbst, die sich durch verschiedene Entscheidungen inspirieren lässt, und diesen den Rang eines „Prinzipentscheids" oder „*leading case*" verleiht.

Hinzu kommen technische Maßnahmen wie die Veröffentlichung der „*dissenting opinion*" und sogar der persönlichen Zusatzbegründung des einen oder anderen Richters.

D) Der faire Prozess: Verfahrensbedingungen und Garantien eines fairen Prozesses (gegenseitiges Gehör)

1. Qualitätsstandard

20. Der Einstieg zum nächsten Qualitätsanspruch, der sich auf einen fairen Prozess fokussiert, ist rechtstheoretisch auf den durch Jürgen HABERMAS entwickelten juristischen Diskurs, als Reaktion auf Dworkins Argumentationsmodell, zurückzuführen.

Grob zusammengefasst: In seiner *Theorie des kommunikativen Handelns* (Frankfurt am Main, 1981) entwickelt Jürgen HABERMAS den Hauptsatz, dass wenn beim Sprechen das Einverständnis des anderen Teilnehmers nicht erreicht wird, dies der Ausgangspunkt für den Diskurs ist, der die einerseits erhobenen und andererseits kritisierten Geltungsansprüche problematisiert.

Der Diskurs gewährleistet die Möglichkeit eines Konsenses durch die ihn konstituierenden Bedingungen, die unausweichlich, sprachnotwendig von jedem der Teilnehmer anerkannt werden.

In breiter Auslegung des Argumentationsmodells geht es beim *Juristischen Diskurs* (Frankfurt am Main, 1992), als spezifischer Anwendungsbereich der Theorie des kommunikativen Handelns, nur noch darum, dass eine Entscheidung im Rahmen der geltenden Ordnung vernünftig begründet werden kann.

Dazu müssen jedoch Mindestanforderungen an die Legitimität des Rechts gestellt werden: (i) neben seiner „moralischen" Richtigkeit in einem institutionalisierten System der Rechte, (ii) ist seine Setzung in einem diskursiv ausgestalteten Verfahren der Gesetzgebung oder richterlichen Entscheidungsfindung maßgebend.

21. Und hier nun der Punkt: Was die richterliche Entscheidungsfindung betrifft, wirft HABERMAS in der Hauptsache Dworkin seinen „Monologismus" vor, d. h., dass er dem Richter das Monopol der Argumentation und der Diskussion der Rechtsfragen gibt.

Dabei sieht die Gerichtspraktik anders aus: der Richter ist nicht der einzige Argumentierende; er ist vor allem der Schiedsrichter eines kontradiktorischen Disputs zwischen den

Gerichtsparteien, der diesen ermöglichen soll, ihre Thesen mit Argumenten zu untermauern, auf die der Richter in seinem Urteil gehalten ist zu antworten.

In dieser Auffassung ist die Qualität der Entscheidung weitestgehend von der Qualität der kontradiktorischen Debatte, d. h. des gegenseitigen Gehörs geprägt; die Qualität misst sich weder am Inhalt des Urteils noch an seiner Begründung sondern an den Rahmenbedingungen der kontradiktorischen Debatte, die das Herzstück des Gerichtsprozesses bildet und wovon das Urteil lediglich der Schlusspunkt ist.

2. Kontrolle

22. In der Folge zielt im Verfahrensmodell die Kontrolle darauf ab, zu überprüfen ob die Debatte zwischen den Parteien nach den Regeln der Diskussionsethik, d. h. in der Rechtssprache, die Rechte der Verteidigung, und nach den Garantien eines fairen Prozesses geführt wurde.

Im Verfahrensmodell geht die Kontrolle weit über die übliche Überprüfung, durch die Obersten Gerichtshöfe, der Einhaltung der substantiellen oder bei Nichtigkeit vorgesehenen Formen, hinaus.

Die Qualitätsnormen im Verfahrensmodell sind in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (1950) (EMRK) formuliert. In der Essenz geht es um die Garantien eines fairen Prozesses, auf deren Einhaltung sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof als auch die nationalen Gerichte als europäische Frontrichter zu wachen haben.

Von dieser gesetzlichen Qualitätsnorm ausgehend hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Grundsätze eines gemeinsamen europäischen Verfahrensrechts entwickelt, und sich auf diese Weise langsam aber sicher zu einer internationalen Prüfstelle der Qualität der Rechtsprechung in Europa etabliert.

II. DER NEUE STANDARD: DIE QUALTITÄT DES JUSTIZMANAGEMENTS

A) Der Anspruch

1. Qualitätsstandard

23. Auf den inhaltlichen Qualitätsanspruch einer Gerichtsentscheidung und den verfahrenstechnischen Qualitätsanspruch einer solchen folgt heute die *manageriale* Konzeption der Qualität.

Dieser neue Qualitätsstandard ist die logische Schlussfolgerung aus dem vorangegangen Anspruch auf einen fairen Prozess als Richtschnur des Handelns.

Wenn die Qualität eines Urteils vom guten Ablauf eines Verfahrens abhängt, ist es unerlässlich sich um die Rahmenbedingungen, in denen sich das Verfahren einbettet, zu kümmern. Nunmehr geht es um die Qualität des Justizmanagements.

24. Der EGMR wird nicht müde zu wiederholen, dass Artikel 6 der EMRK die Staaten dazu verpflichtet ihr Gerichtswesen so zu organisieren, dass die Gerichte allen im besagten Artikel formulierten Verfahrensanforderungen nachkommen können[6].

25. Die Qualitätsnormen des Justizmanagements unterscheiden sich erheblich von denen des fairen Prozesses:

- sie zielen auf das Verwalten bei der Bewältigung der Masse der Prozesse ab;

- sie beziehen sich nicht auf den einzelnen Gerichtsprozess als solchen sondern auf den allgemeinen Produktionsvorgang der Gerichte;

- ihr Anwendungsbereich ist breit gefächert, denn sie betreffen alle Parameter, die die Qualität, die Effizienz und die Legitimität der Justiz bedingen.

Mit anderen Worten, die Qualitätsnormen des Justizmanagements betreffen u. a. Ausbildung, Ernennung und Beförderung der Magistratur, die Finanz-, Logistik- und menschlichen Mittel des Gerichtswesens, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitslast, die Leistung, die Rentabilität, die angebotene Dienstleistung und den Zufriedenheitsgrad des Verbrauchers, Meinungsumfragen zur Justiz, usw.

26. Mit seiner Stellungnahme Nr. 11 (2008) v. 18. Dezember 2008 an das Ministerkomitee des Europarats über die Qualität von Gerichtsentscheidungen, hat der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) allumfassend und ziemlich ausführlich die Qualitätsmerkmale von Gerichtsentscheidungen sowie die Beurteilung ihrer Qualität thematisiert. Diese Stellungnahme folgt der Stellungnahme Nr. (2007) über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft.

Das besondere an der Stellungnahme betreffend die Qualität der Gerichtsentscheidungen ist, dass sie herausstreicht, dass die Qualitätsmerkmale von Gerichtsentscheidungen nicht an das alleinige Manageriale festgemacht werden kann und darf, sondern dass die Gerichtsentscheidung das Endprodukt eines komplexen Zusammenwirkens von einer Vielzahl von Faktoren ist, die jeder einzelne für sich genommen, ebenfalls hohen Ansprüchen genügen muss.

Im Nachfolgenden werde ich noch näher darauf eingehen. Zunächst jedoch möchte ich kurz an die Ursachen des neuen Konzeptes des Verfahrensmanagements erinnern, weil dies die dogmatischen Züge des Konzepts erklärt.

2. Ursachen des neuen Standards

27. Die Ursachen für den Wandel im Qualitätsanspruch sind vielschichtig.

Zum einen gibt es den hinlänglich bekannten Druck den, einerseits, die zunehmend öffentlich angeprangerten thematisierten Funktionsdefizite der Justiz und, andererseits, die europaweiten Kürzungen in den öffentlichen Haushalten auf den Gerichtsapparat ausüben, und zu einer

[6] So hat z. B. am 28 September 2006 der belgische Kassationshof auf Grundlage von Artikel 6 einen Entscheid des Appellationshofes von Brüssel, der den Belgischen Staat verurteilte weil dieser den Brüsseler Gerichten nicht die notwendigen Mittel für ein sachgerechtes Funktionieren sowie für den Abbau des Bearbeitungsrückstands zur Verfügung gestellt hatte, bestätigt.

Infragestellung seiner bisherigen von ihm verteidigten klassischen Qualitätsstandards geführt hat.

Dieses Thema lasse ich jedoch jetzt beiseite, denn ich möchte schwerpunktmäßig auf zwei andere Ursachen hinweisen:

- der Mauerfall und der nachfolgende Aufbau der neuen Demokratien hinter dem früheren sogenannten Eisernen Vorhang;

- die aus den USA importierte neue Doktrin des *New Public Managements.*

a. Aufbau der neuen Demokratien im Osten

28. Der Zerfall der Sowjet-Union, der Mauerfall, und die sofortige Notwendigkeit, dem entstehenden Macht-und Justizvakuum in den ehemaligen kommunistischen Ostblockstaaten in Zentral- und Osteuropa zweckdienlich zu begegnen, rief den Europarat auf den Plan.

Während die EU sich sehr schwer tat mit einem zügigen, großflächig angelegten strukturierten Nothilfeplan in Sachen Demokratieaufbau, packte der Europarat (wie im Übrigen noch schneller die *American Barr Association*) beherzter zu.

Zunächst in informellen Arbeitsgruppen im Europarat und dann via der in seinem Schoß im Jahre 2002 offiziell eingerichteten *Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)/ The European Commission for the Efficiency of Justice*"[7] entstand ein Programm mit dem Ziel innerhalb der annähernd 50 Mitgliedstaaten, auf der Grundlage der EMRK, insbesondere ihrer Artikel 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit), 6 (Recht auf einen fairen Prozess), 13 (Recht auf einen effektiven Rechtsweg) und 14 (Diskriminierungsverbot), ein Europa des Rechts und der Achtung der Menschenrechte zu fördern.

Zu diesem Zweck hat der Europarat bzw. der CEPEJ Qualitätsstandards für die justizielle Arbeit katalogisiert und Empfehlungen ausgesprochen wo verschiedene Modi, die ein Gleichgewicht zwischen Gerechtigkeit und Effizienz gewährleisten sollen, in den Vordergrund gestellt werden.

Hierfür war u.a. der Umbau der Gerichtsbehörden in besagten Ländern in unabhängige u. unparteiische Judikativen eine Bedingung. Auch die Einrichtung eines „Justizrates" schien hierzu ein geeignetes Mittel zu sein.

Die so ausgearbeiteten Empfehlungen wurden dann von der EU beim Erweiterungsprozess quasi integral den Beitrittskandidaten als eines der zu erfüllenden Aufnahmekriterien in Bezug auf eine „*Democratic governance*" auferlegt.

b. Das *New Public Management*

29. Das Europaratsmodell beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf Konzepte des *New Public Managements*, das in den 80er Jahren der angel-sächsischen Welt der Privatindustrie entnommen und auf öffentliche Verwaltungen angewandt, anschließend auf den Kontinent importiert wurde.

Zielsetzung des *New(Public)Management* ist bei konstanten bzw. geringeren Ressourcen eine schnellere, kostengünstigere und gesteigerte Produktion zu erreichen.

---

[7] Europäische Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ/ ECEJ), *Res(2002)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe*

Zur Verdeutlichung: Das *NPM* versucht zwei Probleme zu lösen:

(i) Personalkontrolle, über den Produktionsablauf hinaus, in den sensiblen Bereichen wo Kader in der Abgeschiedenheit ihrer Büros komplexe Aufgaben erledigen.

(ii) Qualitätssteigerung der Produkte/Dienstleistung via

- Optimierung der Organisation der Produktionseinheit/Dienstleister,
- Verbesserung der Produktionsprozesse (ISO etc.),
- Verbesserung des Produktes.

Zu diesem Zweck sind verschiedene Instrumente unerlässlich:

- Indikatoren um die zu kontrollierenden Prozesse zu chiffrieren und somit einen Vergleich der Resultate zu ermöglichen,
- die Indikatoren führen zu Mittelwerten, die in Form von „*Benchmarks*" sowohl als gewichtiges Steuerungsinstrument von Verhalten des Personals als auch als Zielsetzung bei Ressourcenverteilung eingesetzt werden können,
- die Einhaltung der nach „*Benchmarks*" erstellten Zielsetzung ist mittels systematischen Audits zu kontrollieren und notfalls mittels „*Coaching*" zu gewährleisten.

Im öffentlichen Dienst, so auch im Gerichtswesen, bedeutet *NPM,* der Versuch mittels genormter Verwaltungsvorgänge und Kontrollverfahren, die Dienstleistung -so u. a. die Gerichtsentscheidung- in ein industrialisiertes Produkt umzuwandeln.

B) Umsetzung und Kontrolle: Allgemein

1. Problemstellung

30. Bei dieser jüngsten Variante der Qualitätskontrolle sind wir in einem ganz anderen Schema unterwegs als bei den vorherigen Qualitätskontrollmodi.

Für die Kontrolle des Inhalts, der Legalität oder der Verhältnismäßigkeit, ja selbst für die Verfahrenskontrolle steht ein Gericht gerade. Dieses, befasst mit einem Rechtsmittel, überprüft die Einhaltung der Qualitätsstandards und hebt notfalls die fehlerhafte Entscheidung auf.

Die Kontrolle des Justizmanagements dagegen benutzt Techniken, die dem Betriebsmanagement entlehnt sind und auf hochentwickelte post-juristische Instrumente zurückgreifen, die für Normierungsprozesse und Kontrollvorgänge in fortschrittlichen Gesellschaftsmodellen kennzeichnend sind.

30. Schematisierend kann der neue Kontrollmodus im Justizwesen wie folgt zusammengefasst werden. Er beruht auf das Erstellen von Referenznormen und Zahlenindikatoren (z. B. die Pensen), periodische Evaluierungsprozeduren (z. B. die Anzahl bearbeiteter Akten/gefällter Entscheidungen), die Festlegung von Leistungs- und Produktivitätszielen (z. B. die Minderung der Bearbeitungsdauer oder die der Kosten einer Gerichtssache), das Erstellen von Kontrollinstrumenten, Kontrollstrukturen und Unterstützungsstrukturen (z. B. internes und externes Audit).

Alle diese Instrumente sind der Magistratur vielfach fremd. Aber sie haben ihre Wirksamkeit was das Regulieren der Handlungsweisen in anderen artverwandten Geschäftsbereichen angeht, so z. B. das Gesundheitswesen, insbesondere den Krankenhäusern, bewiesen.

31. Folglich ist es nicht weiter verwunderlich, dass diese neuen Kontrollinstrumente Besorgnis, Misstrauen, wenn nicht gar Wiederstand bei der Magistratur auslösen.

In der Hauptsache fokussieren Richter und Staatsanwälte sich auf zwei Problempunkte: (i) die Arbeitsbedingungen und (ii) die Unabhängigkeit.

i.- Was die Arbeitsbedingungen betrifft, so sind Pensen, mit dem Ziel eine Produktionssteigerung bar anderer Kriterien zu erreichen, ein heikles Thema, für dessen Umsetzung man z. B. in Belgien auf signifikante Wiederstände stößt.

ii.- Hinsichtlich der Unabhängigkeit, die bis auf weiteres die verfassungsrechtliche Grundlage des Rechtsstandes und eine grundsätzliche Funktionsbedingung und -garantie des Auftrags der Magistratur ist, sind die Wiederstände vielleicht noch vehementer.

Das Benutzen von Indikatoren, wie der Prozentsatz von Berufungen oder Revisionsanträgen bei einem bestimmten Richter, einer Kammer oder einem Gericht, oder gar der Prozentsatz der Abänderungen oder Aufhebungen durch ein Obergericht, wecken bei nicht wenigen schlimmste Befürchtungen. Manche sehen darin z. B. eine Methode, einer botmäßigen Rechtsprechung den Weg zu bereiten und die Richter, unter dem Vorwand eines effizienten Managements, zu domestizieren.

32. In diesem äußerst sensiblen Kontext stellt sich die Frage der zuständigen Kontrollinstanz in einem neuen Licht. Bei dieser Kontrollinstanz kann es sich, wegen der zu erfolgenden Kontrollarten, nicht um ein herkömmliches Gericht handeln, dessen Aufgabe und Wesen völlig anders sind. Wegen des Schutzes der Unabhängigkeit der Judikative und ihrer Organe kann es sich auch nicht um eine Regierungsinstanz oder einer Behörde der Exekutive handeln.

Bleibt also nur ein irgendwie anders gearteter dritter Weg: der „*Conseil supérieur de la Justice/de la Magistrature*“, sprich ein Selbstverwaltungsorgan der Judikative.

Hier taucht dann auch sofort die Frage auf, ob und inwieweit die bereits in manchen Ländern vorhandenen „Justizräte“ diese Aufgabe wahrnehmen oder übernehmen könnten?

2. Judikative Selbstverwaltung in Europa: Startklar?

33. Der Gedanke eines wie auch immer gestalteten Selbstverwaltungsorgans ist alles andere als neu, und zunächst nur indirekt als neue Kontrollinstanz für eine Qualitätssteigerung- oder –wahrung, je nach Wahrnehmung, der Gerichtsentscheidungen gedacht worden.

Zur Erinnerung: Die Verbreitung und Weiterentwicklung von Mitwirkungsorganen für die Judikative, hiernach unter dem Oberbegriff „Justizräte“ bezeichnet, erfolgte weder linear in der Zeit, noch geographisch regelmäßig verteilt, noch inhaltlich gleichermaßen strukturiert. Der Grund ist einfach: sehr unterschiedliche politische u. kulturelle Ausgangslagen stellten die Parameter.

In den EU-Mitgliedstaaten kann man, grob zusammenfassend, 3 Etappen in der Aufgabenfestlegung feststellen[8]:

a. Typus I- Schutzreaktion

Der *erste Typus* der Justizräte ist zunächst als eine Schutzreaktion der Judikative gegenüber der Exekutivallmacht nach Überwindung eines autoritären Regimes bzw. einer Diktatur zu begreifen. Es geht um die Verteidigung der Unabhängigkeit der Magistratur in der Person des Magistraten/Richters. Folglich sind die Befugnisse zunächst auf Personalentscheidungen (Einstellung, Ernennung, Beförderung, Aus- u. Weiterbildung etc.) in unterschiedlichster Form u. Dichte konzentriert, wobei auch eine Kontrollfunktion der Judikative eingebaut wird [S. Italien (1947-Mussolini) oder Griechenland].

Aber einige Gesetzgebungen schaffen sogar auch sofort eine weitgehende Autonomisierung des Gerichtswesens indem sie zusätzlich zur Funktionskontrolle der Justizräte über die Gerichte, ihm auch die Aufgabe übertragen, ebenfalls den Haushalt des Gerichtswesens auszuarbeiten und auszuführen: Spanien (Franco-1978) u. Portugal (Salazar-1976).

Dieser Typus dient, in Variationen, als Modell für einige Nachfolger, wobei das im letzten Jahrzehnt erfolgte massive Eindringen der Konzepte des *New Public Management* im Bereich der Judikative zu Abänderungen geführt hat, so z. B. in Italien u. Spanien.

b. Typus II– Budgetverwalter

Der *zweite Typus,* jüngeren Datums (Mitte der 70er Jahre), entsteht in Nordeuropa und konzentriert sich im Wesentlichen auf die materielle u. budgetäre Versorgung des Justizwesens (s. z. B. Schweden (1975): er verteilt die Ressourcen eines Etats, der mit der Regierung ausgehandelt wird und den er dem Parlament vorlegt, unter die Gerichtsbarkeiten.

c. Typus III– Mischprodukte

Der *dritte Typus* ist eine mehr oder weniger ausgefeilte Mischung der Vorgenannten.

- Der *Raad voor de Rechtsspraak* der Niederlande besteht aus einer eigenen Verwaltung der Gerichtsbarkeit, mit Budgethoheit, Budgetisierung auf Ebene der Gerichte (die als *Productunits* weitestgehend autonom funktionieren), Qualitätskontrolle und *New Management*. Der Schutz der Judikative und die Rechtspflegeeffizienz waren die ursprünglichen Motive für die sehr weitgehende Selbstverwaltung. Das Ergebnis ist, unterm Strich, eine Rechtspflege vornehmlich nach ökonomischen Kriterien.

- Der französische *Conseil supérieure de la Magistrature* ist zwar einer der ersten „Justizräte" gewesen, aber seine Befugnisse sind von Anbeginn an, aufgrund des Rechtsstandes der Judikative als „*Autorité*" und nicht als „*Pouvoir*"[9], auf Personalverwaltung (Ausnahme: die

[8] Vgl. u.a. G. SCHERNTHAMMER, « Internationaler Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung aller EU-Mitgliedstaaten", DRiZ, 2007, S. 272ff.

[9] In Frankreich wird das Gerichtswesen, republikanisch traditionsbedingt, staatstheoretisch nicht als eine dritte Verfassungsgewalt sondern als eine autonome Verwaltungsobrigkeit eingestuft. Es besitzt streckenweise noch die ursprünglichen stark zentralistischen Züge, auf den „*Garde des sceaux*" (Justizminister) zugespitzt und in Abhängigkeit zur Pariser Bürokratie stehend. Daher ist, nach Lesart mancher französischer Magistrate, die ebenfalls in die Judikative eingeführte, jedoch für die anderen Verwaltungsbehörden ausgedachte dezentralisierte Budgetverwaltung (Loi Org.Loi Fin./2001-2006), ein misslungener Autonomisierungsvorgang.

Korpschef der STA) einschließlich Disziplinarbefugnis, beschränkt gewesen. Er besitzt keine Budgethoheit.

Jedoch hat der ganze öffentliche Dienst eine Verwaltungsreform erfahren, u. a. mit einer dezentralisierten Budgetverwaltung (Loi Org. Loi Fin./2001-2006). Auch hier findet man eine Umsetzung des *New Public Management* mittels einer Dezentralisierung der Bedürfniserfassung u. Ausgabengestaltung, Marktorientierung, Kundennähe, Qualitätsmanagement.

So auch geschehen für die Gerichte. Die Ersten Präsidenten (Pr. OLg) müssen PAP'S (*Projet annuel de performance*) erstellen (produktorientierte Budgetvorlagen im Rahmen einer Planwirtschaft).

34. In der Schweiz ist die Autonomie der dritten Staatsgewalt in den jeweiligen Kantonen und auf Bundesebene am konsequentesten ausgeformt: in einigen Kantonen, wie in Genf oder im Tessin, konzentriert sich das Selbstverwaltungsorgan auf die Invorschlagbringung des Budgets sowie auf die Kontrolle des Funktionierens der Gerichte. Der Kanton Bern kennt eine Gerichtsinterne „Justizleitung", mit an der Spitze der Leiter des Obersten Gerichts des Kantons, die alles auf der Grundlage von Gerichtsetats, die sie vor dem Parlament verteidigt, verwaltet.

35. Zusammenfassend ergibt sich also, grob gesehen, folgendes Bild:

- überall wo es ihn gibt, sind die Zuständigkeiten des Justizrats auf dem Gebiet des Personalwesens zum Teil recht unterschiedlich ausgestaltet;

- in ca. einem Drittel der 21 EU-Staaten haben Justizräte Befugnisse auf dem Gebiet des Budgetwesens (d. h. Erstellung eine Budgetentwurfs, Budgetverhandlungen mit der Finanzverwaltung, Verteilung und Verwaltung der ausverhandelten Mittel, etc.).

- auf dem Gebiet der Gutachterfunktion sind die Ergebnisse unterschiedlich, je nach ob besagte Gutachten bindend oder lediglich beratender Natur sind. In letzterem Fall kann von einem Misserfolg gesprochen werden.

Insbesondere ist festzuhalten, dass es fast soviel Modelle wie Länder gibt, und in der Regel ist keines dieser Organe eine allumfassende Selbstverwaltungsbehörde des Gerichtswesens, im Gegensatz zu dem was schlüssiger- und konsequenterweise im sogenannten „Zwei-Säulen-Modell" des DRB gefordert wird[10].

Also stellt sich somit zwangsläufig auf's Neue die Frage der geeigneten Kontrollinstanz der Qualität der Arbeit des Gerichtswesens. Offensichtlich muss sie mehr sein als die herkömmlichen Magistraturräte, einmal abgesehen von den Niederlande und der Schweiz.

C) Umsetzung und Kontrolle - Justiz(verwaltungs)rat nach europäischer Lesart

36. Mit seiner bereits erwähnten Stellungnahme Nr. 11 (2008) v. 18 Dezember 2008 an das Ministerkomitee des Europarats über die Qualität von Gerichtsentscheidungen sowie der Stellungnahme Nr. 10 (2007) über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft., hat der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) die Qualität thematisiert und den theoretischen Unterbau für eine zukünftige allumfassende Qualitätskontrolle durch justizeigene „Justizräte" geliefert.

[10] DRiZ 2007, Selbstverwaltung der Justiz, S. 161ff.

Als weitere Denkansätze wären noch zu nennen: der Bericht des Ausschusses für Recht und Menschenrechte des Europarates[11] sowie der Bericht 2012 der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ/ ECEJ)[12].

37. Es lohnt summarisch auf den Inhalt der Stellungnahme des Beirats betreffend die Qualität der Gerichtentscheidungen einzugehen.

Zusammenfassend, laut Beirat, sind folgende Elemente integraler Bestandteil der Qualität der Gerichtsentscheidungen:

(i) Das äußere Umfeld: die Gesetzgebung, die Mittel (Finanzen, Kader usw.) und die Interaktion der Akteure des Justizsystems sowie deren juristische Ausbildung und sozialbezogene Kompetenz (Weiterbildung, Kommunikation, Personalmanagement usw.) ;

(ii) Das interne Umfeld: die Professionalität des Richters, das Verfahren und das Verfahrensmanagement, die Verhandlung, die entscheidungserheblichen Merkmale (Klarheit, Begründung, abweichende Meinungen, Vollstreckung).

38. Die Messlatte wird sehr hoch gelegt. Interessant ist, dass die Berufswelt, die die Mitglieder des Beirats stellt, die m. E zutreffende Behauptung aufstellt, dass die Mittel und das Verfahrensmanagement in ein Gesamtkorsett einzuordnen sind.

So ist es nur folgerichtig, dass der Beirat, hinsichtlich der Beurteilung der Qualität von Gerichtsentscheidungen unterstreicht, dass das Beurteilungsverfahren *„die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt weder in ihrer Gesamtheit noch in Bezug auf einzelne Richter gefährden dürfen*.

„(…) Die Bewertung der Qualität von gerichtlichen Entscheidungen ist vor allen Dingen gemäß den in der EMRK verankerten Grundprinzipien vorzunehmen. Sie darf nicht nur im Licht von wirtschaftlichen Erwägungen oder im Hinblick auf das Verfahrensmanagement erfolgen. Der Einsatz bestimmter Methoden aus dem Wirtschaftsleben ist mit Vorsicht zu handhaben. Die Aufgabe des Justizsystems besteht in der Tat vornehmlich darin, Recht anzuwenden und ihm Wirksamkeit zu verleihen und darf nicht unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Effizienz gesehen werden“[13].

39. Zu den Beurteilungsmethoden[14] hebt der Beirat hervor, *„dass es (insbesondere bei der Anwendung qualitativer und quantitativer Statistikverfahren) wünschenswert ist, mehrere*

---

[11] Europarat - Ausschuss für Recht und Menschenrechte, „Behaupteter politisch motivierter Missbrauch des Strafrechtssystems in Mitgliedstaaten des Europarats“, Bericht, Dok. 11993 v. 7. August 2009.

[12] Europarat – CEPEJ/ECEJ, Bericht 2012, http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf

[13] Id., Rdnrn. 59 u. 60. Hervorhebung meinerseits.

[14] Was insbesondere die Qualitätssicherung betrifft, kann auf die Arbeiten des CEPEJ verwiesen werden, der u. a. zwei Leistungsindikatoren ausgearbeitet hat, mit dem Zweck die Effizienz der Gerichte bei der Bearbeitung der Eingänge zu messen. Zum einen misst die *Clearancerate* die Schwankungen des Bestandes der anhängigen Sachen. Damit soll die Fähigkeit des Gerichts, sich dem Fluss der Eingänge anzupassen, verdeutlicht werden; Eine *Clearancerate* von 100% bedeutet, dass das Gericht in der Lage ist Ausgänge und Eingänge im Gleichgewicht zu halten, also keine Rückstände entstehen zu lassen. Zum anderen misst die *Dispositiontime* die Dauer des Abbaus des Bestandes der anhängenden Sachen; Sie ist ein Indikator, der die Fähigkeit des Gerichts, die Eingänge innerhalb einer bestimmten Zeitdauer zu bearbeiten, dokumentiert. Ein weiteres Qualitätsmessintrument ist die Zufriedenheitsenquete beim Gerichtsbenutzer. Zunehmend greifen Mitgliedstaaten der EU darauf zurück, mit dem Ziel eine „kundenorientiertere“ Politik der justiziellen Qualität

Beurteilungsmethoden zu kombinieren, die mit unterschiedlichen Qualitätsindikatoren verknüpft sind und vielfältige Informationsquellen anbieten. Eine ganz bestimmte Methode sollte nämlich nicht gegenüber den anderen überwiegen. Beurteilungsmethoden sind dann akzeptabel, wenn als Maßstab wissenschaftliche Strenge, Erfahrung und Sorgfalt angelegt wird und in sie transparenter Form bestimmt werden. Sie dürfen die Rechtmäßigkeit gerichtlicher Entscheidungen nicht in Zweifel ziehen"[15].

40. Besonders interessant und zum heutigen Thema aussagekräftig, ist, dass der Beirat im „Justizverwaltungsrat" oder einem Organ das bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit dieselben Garantien wie diejenigen eines Justizverwaltungsrates aufweist, die geeignete Kontrollinstanz aller Qualitätsparameter sieht.

Er begründet dies wie folgt:

„*Die mit der Beurteilung gerichtlicher Entscheidungen betrauten nationalen und internationalen Stellen müssen sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die von der Exekutive gänzlich unabhängig sind. Um jeglichen Druck zu vermeiden, sollte der Justizverwaltungsrat in den Staaten, in denen ein solcher Rat existiert, mit der Qualitätsbeurteilung von Entscheidungen befasst werden. Innerhalb des Justizverwaltungsrats sollten die Datenverarbeitung und die Qualitätsbeurteilung Diensten anvertraut werden, die nicht für disziplinarrechtliche Fragen der Richter zuständig sind. Aus demselben Grund sollte die qualitative Beurteilung von Entscheidungen in den Staaten, die keinen Justizverwaltungsrat kennen, einem speziellen Organ übertragen werden, das bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit dieselben Garantien wie diejenigen eines Justizverwaltungsrates aufweist*"[16].

41. Diese Justizverwaltungsräte müssen in der Weise konzipiert und tätig werden, die der CCJE in seiner Stellungnahme Nr. 10 (2007) empfohlen hat[17].

In dieser Stellungnahme vertritt der Beirat folgende Auffassung:

- „*Ziel des Rates für das Justizwesen ist es, sowohl die Unabhängigkeit des Rechtssystems insgesamt als auch diejenige des einzelnen Richters sicherzustellen*",
- „*…die Effektivität und Qualität der Justiz fördern…*",
- „*Der Justizverwaltungsrat sollte, abgesehen von seiner Geschäftsführungs- und Verwaltungsrolle gegenüber der Richterschaft, ebenfalls als gerichtliches Selbstverwaltungsorgan fungieren und den Richtern gestatten, ihre Aufgaben außerhalb der Kontrolle durch die Exekutive und Legislative und ohne jeglichen unangemessenen Druck aus Justizkreisen wahrzunehmen*".

Laut *Lord Justice* John Thomas, Präsident des Europäischen Netzwerkes der Justizverwaltungsräte ist ein „*Justizverwaltungsrat die wesentliche zentrale Institution, der die Verantwortung für die Verwaltung der Rechtsprechung übertragen werden sollte, um sicherzustellen, dass alle ihre Aufgaben unabhängig ausgeführt würden, und die für die gesamte*

---

im Gerichtswesen zu erreichen. Insbesondere die Niederlande und Finnland setzen diese Messlatte systematisch im Rahmen einer globalen Qualitätskontrolle ein. Im Hinblick auf eine Ausbreitung dieses Qualitätssteuerungsmodells hat die Arbeitsgruppe « Qualität » des CEPEJ ein Handbuch sowie ein Enquete-Standardmodell ausgearbeitet.

[15] Stellungnahme, Rdnr. 68., S. 12.

[16] Id., Rdnr.75, S. 14.

[17] Stellungnahme Nr. 10 (2007) über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft

Justiz als die zentrale Institution der dritten Gewalt des Staates im Verhältnis zu Exekutive und Legislative handeln sollte" .

42. Abschließend ist also festzuhalten, dass alle Vorschläge in der Essenz Folgendes bezwecken:

- Eigenständigkeit und Autonomie der Justiz,

- Sicherung und Ausbau der Unabhängigkeit der Justiz,

- Leitung und Geschäftsführung der Justiz als gemeinsame Aufgabe aller Richter und Staatsanwälte,

- *Qualitätssicherung*.

Es geht also um viel mehr als um ein simples Umsetzen von *NPM-Verfahrensprozessen*!

D) Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland: *Status quaestionis*?

43. Die Lage in der Bundesrepublik Deutschland ist, so weit mir bekannt, in einem Zwischenstadium, das sowohl Züge von Umsetzung von Verfahrensprozesse nach NPM-Maßstäben als auch Bemühungen, das vom Europäischen Beirat propagierte Modell ins Leben zu rufen, aufweisen.

1. Teilumsetzung des NPM in der Gerichtslandschaft der BRD.- Beispiel Niedersachsen

44. Die Neuorientierung des Qualitätsstandards verdeutlichen auch konkrete Teilumsetzungen in Niedersachsen, wie aus den Internetportalen des Justizministeriums und des Landgerichts Göttingen, um nur diese zu nennen, ersichtlich ist.

a. „KLR"

Da werden nunmehr mittels KLR (Kosten-Leistungsrechnung) Gerichtsbehörden leistungsorientiert budgetiert. Als Vorteile werden angeführt:

„• Budgetierung - *Auf Grundlage der Finanzkennzahlen sowie nach der erwarteten quantitativen und qualitativen Leistung eines Gerichtes oder einer Staatsanwaltschaft wird der Budgetbedarf prognostiziert. Dabei bleibt es dann der Behörde weitgehend eigenverantwortlich überlassen, wie sie das Budget bewirtschaftet. Gemeinsam mit dem Budgetgeber (Landtag und Justizministerium) wird ein Kontrakt über die zu erreichenden Ergebnisse geschlossen. Neben dem Budget gibt es eine sogenannte budgetfreie Zone für die der verwaltungsmäßigen Steuerung nicht unterliegenden Auslagen in Rechtssachen und für die damit korrespondierenden Einnahmen. Als Beispiel für einen outputbudgetierten Verwaltungsbereich sind (hier die Erläuterungen des Haushaltsplanes 2009 für den OLG-Bezirk Braunschweig aufgeführt. Die Erläuterungen zum Haushaltsplan beginnen mit allgemeinen Ausführungen zu den Rechts- und Organisationsgrundlagen und zum Budgetierungsmodell. Danach folgen Informationen zu den Leistungsmengen und den Zielkosten (Stückkosten). Im Weiteren ist eine Überleitungsrechnung abgebildet, die die KLR-Zahlungsgrößen "Kosten" und "Erträge" in "Ausgaben" und "Einnahmen" des nach wie vor führenden Systems der Kameralistik überleitet. Den Abschluss bilden die produktbezogenen Erläuterungen und Kennzahlen). Die Budgetierung ermöglicht eine Erweiterung der Bewirtschaftungsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu dem bisherigen Modell „Justiflex", welches nur eine Verschiebung von Mitteln in Teilbereichen des Sachhaushaltes*

ermöglicht, verfolgt die Budgetierung nach § 17a LHO einen weitergehenden Ansatz. Hier dürfen eigenverantwortlich Verschiebungen zwischen Personal-, Sach- und Investitionsmitteln vorgenommen werden.

- Kostentransparenz - *Die tatsächlichen Kosten der justizspezifischen Leistungen sind sichtbar und vergleichbar zu machen, um das Kostenbewusstsein innerhalb der Justiz weiter zu vertiefen. Daneben wird der Öffentlichkeit dokumentiert, was Rechtsgewährung und Justizvollzug kosten. Beispiele für die "Produktkosten" bei den Staatsanwaltschaften finden Sie hier.*

- Benchmarking - *Durch Vergleichspartnerschaften sollen die Behörden sich untereinander messen und vergleichen. Daraus können "*best-practise-Konzepte*" entwickelt und umgesetzt werden."*

45. Nicht verwunderlich, dass nach einer solchen markant kostenorientierten Ausrichtung der Justizpolitik, versucht wird, die Arbeitnehmer des Gerichtswesen mit folgenden Worten mit ins zu Boot nehmen:

„Für die Richterschaft, Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Amtsanwältinnen und Amtsanwälte werden die KLR-Ergebnisse immer nur eine Anregung sein können, denn die gesetzlich geschützte Unabhängigkeit dieser Berufsgruppen verbietet den steuernden Eingriff der Verwaltung in den Kernbereichen ihrer Tätigkeiten. Es soll dennoch einen Anstoß für Überlegungen geben, wie Abläufe und Prozesse verbessert werden können.

Die engagierte Mitwirkung der Beschäftigten sowie der Personalvertretungen bei der Einführung eines solchen Projektes ist dabei unverzichtbar. Ein größeres Maß an Eigenverantwortlichkeit der Behörde insgesamt sowie auf Ebene der Beschäftigten selbst ist aber ein lohnendes Ziel für solches Engagement und ermöglicht erstmals eine Zusammenführung der Fach- mit der Ressourcenverantwortung.

Die outputorientierte Budgetierung nach § 17 a LHO wird deshalb - beginnend mit der Optimierung des damit verbundenen internen Rechnungswesens - ab 2010 auf weitere Bezirke ausgedehnt. Der Zeitplan hierfür ist dem beigefügten Vortrag zu entnehmen."

b. Managementinformationssysteme in der niedersächsischen Justiz

46. *„Management lässt sich - im Gegensatz zu schlichter Verwaltung und Bewirtschaftung - als umfassende, ganzheitliche, aktive (oder proaktive) Gestaltung und Steuerung verstehen. Im Rahmen dieser Steuerung können bewusst Ziele gesetzt, die Zielerreichung überprüft sowie Potenziale gefördert und genutzt werden. Ressourcen - personell wie finanziell - müssen möglichst effizient eingesetzt werden. Managementprozesse können durch spezifische Instrumente des Controllings unterstützt werden.*

Um den genannten Erfordernissen nachkommen zu können, benötigen die Gerichte und Staatsanwaltschaften entsprechend aufbereitete Informationen. In der Justiz werden seit jeher umfangreiche, statistische Daten gesammelt. Dazu zählen u. a. Haushaltswirtschaftsdaten, Geschäfts- und Personalübersichten, Abwesenheitsstatistiken, verfahrensbezogene Daten im Sinne der Zählkartenanordnungen. Die Reihe ließe sich fortsetzen. Ergänzend dazu werden auf Landesebene Daten zur Infrastruktur des Landes bereitgestellt. Die vorhandenen Statistiken und Tabellen betrachten deren zugrunde liegenden Sachverhalte jedoch fast ausschließlich singulär. Das bisher bereit gestellte statistische Material ermöglicht den Adressaten keine schnelle und

spezifische Filtermöglichkeiten, sondern fließt teilweise in Form von umfangreichen Papierausdrucken in die Dienststellen zurück. Schließlich stammen die Daten aus unterschiedlichen Quellen und sind über unterschiedliche Systeme - z. B. lokal installierte Fachverfahren oder zentral bereitgestellte Datenbanken und sind in unterschiedlicher Form - teils elektronisch oder auf Papier - abrufbar und erschweren somit die Erstellung einheitlicher, leicht kommunizierbarer Auswertungen und Berichte.

Für ein effektives und modernes Justizmanagement ist jedoch eine ganzheitliche Sichtweise unter Einbeziehung vieler Daten ganz unterschiedlicher Quellen geboten. Grundlage hierfür kann nur ein elektronisches Informationssystem sein, das die Vielzahl statistischer Daten systematisch aufbereitet und nach Kennzahlenbereichen zusammenfasst sowie die Darstellung von Korrelationen im Sinne einer Balanced Scorecard *erlaubt. Diese Kennzahlen unterscheiden sich dabei - vor allem, soweit mit ihnen auch Aufgaben der Dienstaufsicht unterstützt werden sollen – deutlich vom Begriff des Controllings im lediglich betriebswirtschaftlichen Sinne. „*[18]

c. JuMIS für die ordentliche Gerichtsbarkeit

47. *„Das Justizmanagementinformationssystem JuMIS visualisiert eine Vielzahl steuerungsrelevanter Daten. Das Projekt wird für die ordentliche Gerichtsbarkeit in Niedersachsen als webbasierte Informationsplattform für Führungskräfte im Wege einer Eigenprogrammierung realisiert. Es greift dabei unter anderem auf das in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ebenfalls als Eigenentwicklung eingesetzte Fachverfahren EUREKA zu.*

Ein besonderer Vorteil hierbei besteht in der flexiblen, von externen Anbietern unabhängigen, und damit sehr kostengünstigen Administrierbarkeit des Systems. Anforderungen an derartige Systeme, wie die Darstellbarkeit beliebiger Datenmengen aus unterschiedlichen Quellen, die Abbildung eines Rollen- und Berechtigungskonzepts sowie eine übersichtliche Struktur und gute Ergonomie der Nutzeroberfläche sind hier ebenso umgesetzt wie die Anbindung unterschiedlicher Vorsysteme anhand von programmierten Schnittstellen.

Auch in JuMIS stehen Kennzahlen aus dem Bereich des Personalmanagements (basierend auf PEBB§Y) im Fokus; diese Daten werden zeitnah bereitgestellt und erlauben die Optimierung des Personaleinsatzes. Umfassend aufbereitete Kennzahlen unterstützen die Behördenleitungen und ermöglichen auch die Vergleiche zwischen Gerichten und Bezirken anhand einer validen Datenbasis.

Da die Daten in JuMIS medienbruchfrei in digitalisierter Form vorliegen, können die Berichtspflichten in herkömmlicher Art entfallen; die Adressaten beziehen die benötigten Berichte direkt aus JuMIS. Hierfür hält JuMIS zusätzlich zu den managementrelevanten Bereichen der Verfahrens-, Personal-, Finanz- und Organisationskennzahlen auch einen Statistik-Bereich vor, der die herkömmlichen Personal- und Geschäftsübersichten sowie die Abwesenheitsstatistik abbildet.

Mit JuMIS wird ein webbasiertes Darstellungs- und Auswertungstool zur Verfügung gestellt, das die verarbeiteten Daten adressatengerecht, zeitnah und strukturiert nach einheitlichen Berichtsdefinitionen liefert. Die Informationen werden im HTML-Format abgebildet und sind daher mithilfe eines Browsers – der regelmäßig Bestandteil einer handelsüblichen Bürosoftware ist – abrufbar. Soweit ausnahmsweise zusätzliche Daten manuell dem System zugeführt werden müssen

[18] http://www.mj.niedersachsen.de/portal/live. Abruf 12. Juli 2014.

(weil sie elektronisch noch nicht vorliegen), ist dies anwenderfreundlich über das Eingabemodul JuMISinput möglich."[19]

d. Verwaltungsmodernisierung am Landgericht Göttingen

48. *„Die Justiz ist ebenso wie andere Bereiche der öffentlichen Hand gehalten, mit knappen Ressourcen sehr komplexe Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere die Gerichte müssen unter Wahrung des Gebots der Rechtsstaatlichkeit sowie der richterlichen Unabhängigkeit effizient wirtschaften. Eine reine Verwaltung und Bewirtschaftung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel reichen nicht aus. Daher wird auch in Niedersachsen ein effektives und modernes Justizmanagement betrieben.*

Um eine ganzheitliche Betrachtung vieler zur Verfügung stehender Daten aus unter-schiedlichen Quellen zu ermöglichen, wurde für die sogenannte ordentliche Gerichtsbarkeit in Niedersachsen im Wege einer Eigenprogrammierung eine webbasierte Informationsplattform für Führungskräfte entwickelt. Im Bereich der Justiz liegen seit jeher umfangreiche statistische Daten, wie z.B. Haushaltswirtschaftsdaten, Geschäfts- und Personalübersichten, Abwesenheitsstatistiken und verfahrensbezogene Daten im Sinne der Zählkartenanordnungen vor, die bisher überwiegend einzeln betrachtet wurden. Im Rahmen des Justizmanagementinformationssystems "JuMIS" werden die vielen statistischen Daten systematisch aufbereitet und zu Kennzahlenbereichen zusammengefasst. Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Niedersachsen steht dieses Managementinformationssystem schon heute allen Amtsgerichten zur Verfügung. Für die Ebene der Landgerichte wird das System gerade in der Praxis getestet. Das Landgericht Göttingen ist eines von drei Testgerichten.

Darüber hinaus wird im Landgerichtsbezirk Göttingen - wie im gesamten Bezirk des Oberlandesgerichts Braunschweig sowie der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig und im Justizvollzug - die Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage für eine leistungsorientierte Budgetierung praktiziert. Eine Ausdehnung auf weitere Bezirke ist geplant. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung kann eine weitaus größere Kostentransparenz erzielt werden als durch das bisherige, sogenannte kamerale Haushaltssystem mit seinem reinen Soll-/ Ist-Abgleich. Durch die Budgetierung wer-den die Bewirtschaftungsmöglichkeiten der einzelnen Gerichte und Behörden stark erweitert und erheblich flexibler gestaltet".[20].

49. Dies alles ist zweifelsohne recht beachtlich, und unter dem Gesichtspunkt der kostengünstigen Leitung und Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften sind diese neuen Steuerungsinstrumente, sofern sie denn halten was sie versprechen, sehr willkommene Direktionshilfen. Aber eben nur Hilfen und nicht der alleinige Zweck an sich. Und darin liegt vielleicht das (un)bewusste (?) Missverständnis. Wer will was von der Justiz?

2. Justizverwaltungsrat nach Lesart des DRB

50. In den letzten Jahren ist auch in der Bundesrepublik Deutschland viel über ein geeignetes Selbstverwaltungsmodell auf Bundesebene nachgedacht worden. Eine ausgezeichnete Zusammenfassung findet man im Schriftbeitrag von Pr. Dr. Heinrich Weber-Grellet (vorm. VRBFH), erschienen 2012 in der DRiZ[21].

---

[19] Id.

[20] http://www.landgericht-goettingen.niedersachsen.de/portal/live. Abruf 2012 und 12.07.2014.

[21] Pr. Dr. habil. H. Weber-Grellet, Weitere Wege auf dem Weg zur Selbstverwaltung der Justiz, DRiZ, 2012, S. 2 bis 6 u.46 bis 48.

Die Modelle des DRB bez. des NRV sind weitestgehend eine Umsetzung der oben erwähnten europäischen Stellungnahmen. Nach diesen Dokumenten geht es im Endergebnis also um die Sicherung und den Ausbau der Unabhängigkeit der Justiz mittels Abkoppelung von der Exekutive durch Autonomisierung der Judikative via Leitung und Geschäftsführung als gemeinsame Aufgabe aller Richter und Staatsanwälte. Dies verlangt u. A., die Beschaffung, Verteilung u. Verwaltung der Haushalts- u. Funktionsmittel eigenverantwortlich wahrzunehmen.

51. Im Nachfolgenden möchte ich kurz auf das durchaus recht ansprechende DRB-Modell eingehen[22], weil es meines Erachtens nach einige markante Aussagen enthält, die zu einer Hinterfragung Anlass geben können.

a. Ausgangslage allen Denkens und Handelns

52. Völlig zu Recht, wie ich meine, setzt der Bundesvorstand des DRB bei seiner Thematisierung der zeitgemäßen Qualitätsstandards folgende grundsätzliche Überlegung voran:

„Die Justiz sichert den Rechtsfrieden, gewährleistet den Rechtsschutz des einzelnen Bürgers und Rechtssicherheit für alle und setzt so letztlich die rechtsstaatliche Ordnung durch. Sie hat damit in unserer Gesellschaft eine unverzichtbare Stabilisierungsfunktion. Die Gesellschaft erwartet zu Recht ein Maximum an Gründlichkeit und Einzelfallgerechtigkeit. Gleichzeitig halten Ökonomisierungstendenzen und betriebswirtschaftliche Ansätze Einzug auch in die dritte Staatsgewalt. Das andernorts erfolgreich erprobte Neue Steuerungsmodell mit seinen Elementen Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung und Controlling, mit Kennzahlen und Qualitätsstandards wird vielfach unreflektiert auf die Justiz übertragen. Gegenüber der Justiz gibt es aber nicht nur in der Exekutive ein latentes Misstrauen. Es bestehen erkennbare Vorbehalte bis hin zum Zweifel daran, ob es überhaupt der Unabhängigkeit der Richter in ihrer bisherigen Form bedarf oder ob wir nicht ein „neues Verständnis richterlicher Unabhängigkeit" brauchen - ein Verständnis, das eine „Einordnung der Richterschaft in vorgegebene Arbeitsabläufe" fordert und „verständigen Produktivitätserwartungen" an Richter und Staatsanwälte das Wort redet. Ein solcher Ansatz wird der grundgesetzlich übertragenen Aufgabe der Justiz nicht gerecht"[23].

53. Dieses justizpolitische Zurechtrücken des neuen Anspruchs vor dem Hintergrund des Verfassungsauftrags der Judikative mag in den Augen vieler Mitglieder der Judikative als eine Selbstverständlichkeit erscheinen. Aber es kann nicht genug unterstrichen werden dass, zum einen, bei nicht so Wenigen, auch innerhalb der Judikative, sehr wohl die vom DRB kritisierten Denkschemata bestehen, und, zum anderen, dass der haushaltspolitische Stress in den EU-Mitgliedsaaten vielerorts die Reformansätze nicht darüber hinaus gehen lässt, was aus justizfachlicher Sicht völlig inakzeptabel ist.

b. Kriterienkatalog[24].

---

[22] DRB (Bundesvorstand), Thesenpapier zur Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften (April 2014); Für eine Darstellung des vorangegangenen sog. „Zwei Säulen-Modell", am 27. April 2007 durch die Bundesvertreterversammlung des DRB beschlossen, vgl. Th. EDINGER, DRiZ, 2007, S. 161ff, und für einen Kommentar, RLSG Dr. S. ROLLER, dorts., S. 162.

[23] Thesenpapier, S. 2.

[24] Id.

„a. Bindung an Recht und Gesetz,
b. Entscheidungsfindung in richterlicher Unabhängigkeit, unparteiisch und unvoreingenommen,
c. genaue Kenntnis und sorgfältigste Anwendung des materiellen Rechts unter
Beachtung der Verfahrensordnungen bei genauer Tatsachenfeststellung,

54. Von der Aussage ausgehend, dass sich *„aus der verfassungsrechtlichen Stellung des Richters sich zwingend die Ziele ergeben und damit auch die Qualitätskriterien seiner Arbeit, die für ihn bindend und verpflichtend sind*“[25], listet das Thesenpapier zwölf Kriterien auf, wovon letztlich neun eigentlich nur einem einzigen zutragen, nämlich : *„Erzielung gerechter Ergebnisse zur Schaffung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit*“[26].

Zwei andere Kriterien fallen auf, da sie an und für sich nicht notwendigerweise unerlässlich für das obengenannte Hauptziel sind: die *„Transparenz nach außen wirkender Verfahrensabläufe*“ und eine *„ressourcenschonende Amtsausübung unter Einhaltung der vorgenannten Qualitätskriterien* (Wirtschaftlichkeitsgebot)“[27].

Interessant ist auch, dass eine Reihe von Kriterien in direkter Filiation zu den im ersten Teil des vorliegenden Schriftbeitrags aufgezeigten vormaligen Qualitätsstandards stehen; hier lassen gediegene Berufsausbildung und erhaltenswerte Tradition grüßen.

c. Die Schranke

55. Kennzeichnend für dieses weiterhin bestehende Spannungsfeld zwischen kostenorientiertem Management und traditionellen Qualitätsstandards ist das im Thesenpapier im Anschluss an den Kriterienkatalog verkündete berufstypische Dogma: *„Die Qualität richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Arbeit ist letztlich nicht messbar“.*

Begründet wird dies wie folgt:

„Auch wenn Richter und Staatsanwälte sich an der Realisierung dieser Qualitätskriterien „messen“ lassen müssen, ist doch die Messbarkeit dieser Kriterien im Sinne einer mathematisch überprüfbaren Analyse zu verneinen. Zwar gibt es objektive Parameter wie Zeitaufwand, Rechtsmittelhäufigkeit, Aufhebungs-, Vergleichs- und Erledigungsquote, Verfahrenskosten u. a. Diese Teilaspekte haben aber keine zwingende Aussagekraft für die Beurteilung der Qualität der Rechtsanwendung. Die richterliche Spruchtätigkeit und die staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen sind schöpferische Erkenntnisprozesse, die sich deshalb einer Messung letztlich entziehen. „[28]

---

d. Erzielung gerechter Ergebnisse zur Schaffung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit,
e. Wahrung der Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetz und des „fairen Verfahrens“,
f. Transparenz nach außen wirkender Verfahrensabläufe,
g. Entscheidungen in angemessener Zeit und in verständlicher Form und Sprache,
h. Beachtung der berechtigten Interessen der Verfahrensbeteiligten bei der Gestaltung, des Verfahrens, insbesondere Gewährung des rechtlichen Gehörs,
i. Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und Rücksichtnahme auf ihre besondere psychische Situation,
j. teamorientierte Zusammenarbeit mit den Assistenzkräften zum Zwecke der Optimierung der Verfahrensabläufe, auch unter Sicherstellung der – individuell organisierten Erreichbarkeit,
k. Darstellung der Arbeit gegenüber der Öffentlichkeit mit dem Ziel der Vertrauens-bildung in die Justiz und der bestmöglichen Transparenz ihrer Entscheidungen,
l. ressourcenschonende Amtsausübung unter Einhaltung der vorgenannten Qualitätskriterien (Wirtschaftlichkeitsgebot)“.

[25] Id., S. 5.
[26] Id., Punkt d., S. 5.
[27] Id., Punkt f. u. l., S. 5.
[28] Id., S. 6. Hervorhebung meinerseits.

So what? Also doch, in letzter Konsequenz, auf höchster Standesvertretungsebene eines Verbandes, die Rückbesinnung auf die gute alte inhaltlich „richtige" Entscheidung als verbindlicher Qualitätsstandard?

AUSBLICK

56. Es steht außer Zweifel, dass die Lage insgesamt, je nach Standpunkt, ziemlich verworren oder, im Gegenteil, ziemlich eindeutig ist.

In meinen Augen ist sie eindeutig:

- Europaweit erfährt das Gerichtswesen Umwandlungen und Umbrüche. Wie zu Recht vom DRB angemerkt, *„halten Ökonomisierungstendenzen und betriebswirtschaftliche Ansätze Einzug auch in die dritte Staatsgewalt*".

- genauso eindeutig ist, dass *„das andernorts erfolgreich erprobte Neue Steuerungsmodell mit seinen Elementen Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung und Controlling, mit Kennzahlen und Qualitätsstandards (wird) vielfach unreflektiert auf die Justiz übertragen [wird]*."[29]

- und nicht minder eindeutig ist m. E. nach auch die Ambiguität der je nach Interessenlage gehaltenen Diskurse: Wer will was von der Justiz?

57. Denn es gibt durchaus Konfliktpotential das den doppelten Diskurs erklärt!

Das *NPM* ist kein Neutrum. Es zielt nicht auf eine Optimierung traditioneller demokratischer Werte wie Freiheit, Gleichheit und Solidarität ab, sondern ist eine Technik zur Produktionssteigerung u. Produktverbesserung bei geringer werdenden Ressourcen.

Jedoch, sich dem *NPM* einfach widersetzen ist nicht realistisch u. verlorene Liebesmühe, denn das Leitwort „Management" ist öffentlich positiv besetzt. Der Bürger mag es, denn es steht für Rationalität, Qualität, Schnelligkeit, Kostensenkung! Und somit für eine justizielle Grundversorgung zu seinem Vorteil. Und das haben die Entscheidungsträger auf Exekutivebene begriffen!

Und das *NPM* kann durchaus von Nutzen sein. Denn auch die Mitglieder der Judikative wollen Dinge ändern von denen sie glauben, dass sie nicht mehr zeitgemäß bzw. dem Verfassungsgemäßen Auftrag nicht dienlich sind.

58. Wie auch immer, in keinem Fall sollte das rechtspolitisch und im Sinne der Montesquieuschen Gewaltenteilung so heißersehnte Loskoppeln von der Exekutive durch eine Wesensaufgabe der Judikative erkauft werden!

Durch Bezeugung guten Willens, die *NPM*-Norm in der Judikative einzuführen als Preis für die angestrebte Selbstverwaltung, birgt durchaus nicht zu unterschätzende Kollateralgefahren.

- So besteht die Gefahr einer negativen Veränderung sowohl des Gerichtsvorsitzes bzw. der Behördenleitung als auch der Beziehung zu den Kollegen. Dort wo das *NPM* konsequent eingeführt wurde, stellt man Folgendes fest: (i) eine Verstärkung der internen Abhängigkeiten, denn der „Untergebene" (*in casu* der Richter) muss sich vor seinem „Vorgesetzten" (*in casu* der Gerichtsverwalter) für die Nichteinhaltung der vereinbarten Produktionsziele *qua* Menge u.

[29] Vgl. Rndnr. 48.

Qualitätsstandards rechtfertigen u. verantworten; (ii) das *Middle Management* (*in casu* z. B. Präsident, Leitender Oberstaatsanwalt) wandelt sich (zumindest in den von der „lateinischen" Gerichtstradition geprägten Ländern – Frankreich, Benelux, Italien, Spanien, Portugal, usw.) vom *Primus inter Pares* in einen „Dienstvorgesetzten" dessen Aufgaben auf die strikte statistische Vorgabenerfüllung reduziert werden.

- So besteht auch die weitere, schleichendere Gefahr, dass das Verwalten von menschlicher Arbeit nach „Anzeigetafel", Leistungsratio und systematischer Kontrolle vielleicht grundlegend das Verhältnis des Schaffenden zu seiner Arbeit verändert, sowohl was das Gefühl der Selbstentfaltung u. -verwirklichung in einer Berufung als auch was das Pflichtgefühl eine insgesamt gute Arbeit abzuliefern, betrifft.

59. Abschließend ein vorläufiges Fazit.

i. Die Rechtsprechung ist den Richtern und, in sachentsprechender Form, den Staatsanwälten, anvertraut! Es ist ihre, in Verfassung und Gesetz verankerte Verantwortung. Und weil Rechtsprechung durch eine Vielzahl von Parametern bedingt wird, hat die Magistratur auf allen Feldern anzutreten. Dazu dienen im wesentlichen Standesvertretungen. Sie haben eine demokratische Legitimation und sollten bei der Konzeption und Verwirklichung eines Justiz(verwaltungs)rates eine zentrale Rolle einnehmen.

Jedoch, *Realität* ist, dass bis auf ganz wenige bereits bestehende Ausnahmen, der europaweit zu beobachtende Umbau des Gerichtswesens nicht den Anforderungen des europäischen Modells einer, dem Verfassungsrang der dritten Staatsgewalt gemäß konsequenten Selbstverwaltung, inklusive Qualitätsmanagement-und -kontrolle, gerecht wird.

Verwunderlich ist das vielleicht weniger wenn man folgende bundesweite Erhebung zur Kenntnis nimmt; Der „ROLAND RECHTSREPORT 2014 - Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten", berichtet: *„Angesichts der Lage an deutschen Gerichten haben Richter und Staatsanwälte klare Forderungen an die neue Bundesregierung und die Bundesländer. 88 Prozent der Befragten halten es für dringend erforderlich, zusätzliche Kollegen einzustellen, um die hohe Qualität der Rechtsprechung sicherzustellen. Eine überwiegende Mehrheit der Staatsanwälte und Richter von 83 Prozent lehnt zudem die Weisungsbefugnis der Justizminister an die Staatsanwaltschaften zur Sachbehandlung im Einzelfall ab und möchte diese abschaffen. Für 71 Prozent hat die Rückkehr zur bundeseinheitlichen Richterbesoldung Priorität. Etwa jeder zweite Befragte hält zudem Reformen in der Strafprozessordnung für vordringlich, um die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege wieder zu verbessern. Zudem erwarten die Richter und Staatsanwälte eine Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Autonomie der Justiz: 47 Prozent sind der Meinung, dass sich die neue Bundesregierung im Bereich der Justiz- und Rechtspolitik vor allem darauf konzentrieren sollte, die Selbstverwaltung der Justiz voranzutreiben*"[30].

Wir halten also fest: lediglich 47 Prozent der befragten Magistrate sehen in der Verwirklichung der Selbstverwaltung der Justiz die Priorität der neuen Bundesregierung[31]; wichtiger sind, für

[30] ROLAND RECHTSREPORT 2014 - Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten, http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/Rechtsreport/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwaelte.pdf

[31] Für eine Ablehnende Haltung, s. Pr. Dr. Fabian WITTRECK, Die Verwaltung der dritten Gewalt, *Jus Publicum* (143), Mohr Siebeck, 2006. Der Autor kommt zu dem Schluss: Ablehnung weil (a) keine hinreichende

die Befragten, die Erweiterung der Personaldecke (88%) und die bundeseinheitliche Besoldung (71%).

Da hilft nur bedingt zur Wahrnehmung durch die Politik des Selbstverwaltungsanspruchs des Gerichtswesens, dass der DRB, als politischer Gesprächspartner, in seinem ZEHN-PUNKTE-PAPIER ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATES – Rechtspolitische Eckpunkte für die 18. Wahlperiode, bereits als 2. Unterpunkt Folgendes schreibt: *„Unabhängigkeit der Dritten Gewalt ausbauen - Der DRB spricht sich dafür aus, auch in Deutschland ein Modell der Selbstverwaltung der Justiz einzuführen, das sie in finanzieller, personeller und organisatorischer Hinsicht stärker von der Exekutive entkoppelt. Wenngleich die Justiz-Struktur in erster Linie Sache der Länder ist, stünde es der Bundespolitik gut an, sich die Forderung des Europarats nach einer selbstverwalteten Justiz in Deutschland zu eigen zu machen und damit zum Motor rechtsstaatlich gebotener Reformen zu werden. Der Aufbau der Judikative ist von einem Systembruch geprägt, solange an ihrer Spitze der Justizminister als Repräsentant der Exekutive steht, das Justizministerium die bewilligten Mittel verteilt und wichtige Personalentscheidungen trifft*[32].

Das sind Signale, die, soweit sie die effektive Priorität der einzelnen Mitglieder der Judikative betreffen, die Politik wohl zu deuten haben wird.

ii. *Hoffen* sollte man, dass die beiden anderen Staatsgewalten dennoch ein Einsehen haben werden und sich durch die sachkompetente Bereitschaft der Richter-und Staatsanwaltschaft, mit Augenmaß und Effizienz das Gerichtswesen in voller Verantwortung zu verwalten, überzeugen lassen werden, die Judikative aus ihrer Verfassungskonträren Abhängigkeit von der Exekutive in die zweifellos fordernde Eigenverantwortung zu entlassen. Es läge auch in ihrem wohlverstandenen Interesse.

Jedoch, warum dieser offene oder latente Wiederstand?

Vielleicht geht es stellenweise schlichtweg auch nur um Macht! So schreibt der vormalige Präsident des Landesgerichtes für Strafsachen Wien i.R. und Ehrenpräsident der Internationalen Vereinigung der Richter und Staatsanwälte (IAJ – UIM), Dr. Günther WORATSCH, vielleicht etwas polemisch aber auf den Punkt bringend: *„Die jahrelangen Bemühungen der richterlichen Standesvertretung werden von der Politik und natürlich auch von der Ministerialbürokratie mit zum Teil geradezu abstrusen Argumenten immer wieder abgeblockt. Schließlich geht es um Macht und – zumindest vermeintliche – Machtpositionen, jedenfalls aber auch um Schreibtische„*[33].

iii. Schlussendlich *glaube* ich, dass eine Selbstverwaltung der Justiz als Hauptmittel zum viel beschworenen Qualitätsmanagement der Justiz, das als neuer Qualitätsstandard die Qualität der

---

demokratische Legitimation, (b) ersetzt Parteieinfluss durch Verbandseinfluss, (c) schafft ein Subsystem das von den demokratisch legitimierten Staatsorganen nicht mehr zu steuern ist, (d) das eigene Budgetantragsrecht verspricht keine bessere Finanzierung.

[32] DRB, ZEHN-PUNKTE-PAPIER ZUR STÄRKUNG DES RECHTSSTAATES – Rechtspolitische Eckpunkte für die 18. Wahlperiode – http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/1305_DRB_Zehn-Punkte-Papier_Broschuere.pdf

[33] Dr. G. WORATSCH, „Selbstverwaltung der Justiz in Österreich“, DRiZ 2011, S. 110 - 111; Vgl. die Replik des Bundesministerium für Justiz der Republik Österreich, „Über die Nicht-Selbstverwaltung der Justiz in Österreich – Oder: Warum Bewährtes gut ist“, http://www.driz.de/dokument/?user_nvurlapi_pi1[did]=5612447&src=search&cHash=fa910785ce

Gerichtsentscheidungen absichern soll, ein langer und beschwerlicher Weg sein wird, wobei die erfolgreiche Ankunft keinesfalls sicher gestellt ist…

Jedoch, auch hier wie anderswo, den Weg zu beschreiten, mit Geduld, Beharrlichkeit und das Endziel im Auge behaltend, ist bereits ein Unternehmen das lohnt!

Oder, um es mit Goethe zu halten (Faust I, Vers 214 ff.):

" *Der Worte sind genug gewechselt,*

Laßt mich auch endlich Thaten sehn;

Indeß ihr Complimente drechselt,

Kann etwas nützliches geschehn.

Was hilft es viel von Stimmung reden?

Dem Zaudernden erscheint sie nie."

André Henkes

St. Vith, Juli 2014