

Abhandlungen

Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA

Von Universitätsprofessor Dr. Klaus F. Röhl, Bochum

A. Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement

Früher noch als in der Bundesrepublik setzte in den USA während der sechziger Jahre die Prozeßflut ein. Sie löste zahlreiche Reformen aus. Unter anderem entstand auf Betreiben des Chief Justice Warren Burger innerhalb der Justizverwaltung ein professionalisiertes Court-Management, d. h. es wurden neue Positionen in der Justizverwaltung geschaffen und mit speziell ausgebildetem Personal besetzt, um die wachsenden Aufgaben mit einer Vielzahl von organisatorischen Maßnahmen besser zu bewältigen¹.

»Fighting cost and delay in court« war der Kampfruf des Court-Managements in den sechziger Jahren, »efficiency« das Ziel. Doch schon seit Beginn der siebziger Jahre wurde die Besorgnis laut, die Qualität der Justiz könne darüber geopfert werden. Seither ist die sachliche Qualität der Justiz zum betonten und gleichberechtigten Ziel des Court-Managements geworden². An vielen Orten und auf allen Ebenen der amerikanischen Justiz werden daher erhebliche Anstrengungen unternommen, dieser Herausforderung durch court performance evaluation und judicial performance evaluation zu begegnen.

Das Court-Management ist aber nicht die einzige oder auch nur die treibende Kraft hinter den verschiedenen Anstrengungen zur Evaluierung von Gerichten und Richtern. Wichtiger ist die nach wie vor ungebrochene Forderung nach einer demokratischen Legitimation und Kontrolle der Justiz. Heute sieht man in den »legitimate public demands for improved judicial system accountability and performance« eine der aktuellen Herausforderungen an die Justiz³. In den sechziger Jahren hatte die Debatte über den

richtigen Weg zur Auswahl und Bestellung der Richter zu einer erheblichen Einschränkung der unmittelbaren Richterzahl geführt. Gewissermaßen zum Ausgleich des damit verbundenen Kontrolldefizits erhob sich gegen Ende der siebziger Jahre immer stärker die Forderung nach einer individuellen Richterbeurteilung. Heute bildet die Forderung nach einer planmäßigen Evaluierung der Justiz und ebenso der einzelnen Richter in den USA ein Postulat der politischen Öffentlichkeit, das von der American Bar Association ebenso wie von den Medien gestützt wird. In einer gemeinsamen Anstrengung versuchen Gesetzgebung, Justizforschung, Court-Management und teilweise auch die Richterschaft, diesem Postulat nachzukommen.

Die Evaluation (oder Evaluierung) von Programmen und Institutionen ist eine etablierte sozialwissenschaftliche Technik⁴. In der empirischen Rechtsforschung ist insbesondere die Evaluierung von einzelnen Gesetzen geläufig⁵. Auch in der deutschen Justizforschung gibt es längst erhebliche Anstrengungen zur Evaluierung einzelner Gesetze oder ganzer Justizbereiche⁶. Aus deutscher Sicht neu und deshalb bemerkenswert ist jedoch die Evaluierung einzelner Gerichte und einzelner Richter, wie sie sich in den USA durchzusetzen beginnt.

Im Englischen ist evaluation zunächst ein Wort der Umgangssprache und bedeutet schlicht Bewertung und erst in zweiter Linie eine sozialwissenschaftliche Technik. Im Deutschen ist Evaluation dagegen sogleich ein sozialwissenschaftlicher Terminus⁷. Daher übersetze ich performance evaluation hier mit Qualitätskontrolle. Darunter verstehe ich alle bewußten und gezielten Maßnahmen zur Definition, Messung und Einhaltung eines näher bestimmten Qualitätsniveaus.

1 Darüber habe ich im Rahmen der vom Bundesminister der Justiz veranlaßten Strukturanalyse der Justiz einen ausführlichen Bericht erstattet, der 1993 unter dem Titel »Gerichtsverwaltung und Court Management in den USA« im Bundesanzeiger Verlag, Köln, erscheint.

2 Floyd Feeney, Evaluating Trial Court Performance, The Justice System Journal 12, 1987, 148 ff., 153; dazu Paul Nejeleski und Frances Kahn Zemans, Comment on Evaluating Trial Court Performance, The Justice System Journal 12, 1987, 170 ff.

3 Geoff Gallas / Edward C. Gallas, Court Management Past, Present, Future: A Comment on Lawson and Howard, The Justice System Journal 15, 1991, 605 ff., 614, unter Hinweis auf eine von der American Judicature Society und dem State Justice Institute 1990 veranstaltete Konferenz »The Future and the Courts«.

4 Rossi u. a. (Fußn. 7).

5 Röhl, Rechtssoziologie, Köln 1987, S. 300 ff.

6 Z. B. Hubert Rottleuthner, Einzelrichter und Kammer – Eine rechtstatsächliche Untersuchung zum Einsatz des Einzelrichters (§ 348 ZPO), Zeitschrift für Rechtssoziologie 12, 1991, 232 ff.

7 Rossi u. a. definieren Evaluation in diesem engeren Sinn als »systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme« (Peter H. Rossi u. a., Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung, Stuttgart 1988, S. 3).

B. Evaluation als Aufgabe der Justiz

1. Qualitätsmanagement in Produktions- und Dienstleistungsbetrieben

Ein bewußtes und geplantes Qualitätsmanagement hat sich zunächst in der Industrie entwickelt, und es war dementsprechend technisch ausgerichtet. Unter Qualität verstand man *fitness for use*, also zweckmäßiges und fehlerfreies Funktionieren sowie lange Lebensdauer eines Produkts. Mit dem Übergang vom Käufer- zum Verkäufermarkt hat sich der Qualitätsbegriff der Industrie jedoch gewandelt. Es geht nicht länger bloß um technische Qualität, sondern um die Erfüllung der Bedürfnisse von Kunden. Dazu zählen der Wunsch nach Kompetenz und Beratung, Hilfsbereitschaft und Freundlichkeit sowie Ansprüche an Serviceverhalten und Umweltbewußtsein. Kundenzufriedenheit ist der entscheidende Maßstab für Qualität geworden. In diesem weiteren Sinn hat sich eine Qualitätssicherung, die keinen Unternehmensbereich ausläßt, als »Total Quality Management«⁸ heute in der Industrie durchgesetzt.

Mit einer gewissen Verzögerung hat auch der Dienstleistungsbereich das Konzept des Qualitätsmanagements übernommen⁹. Es liegt auf der Hand, daß das Konzept hier erhebliche Veränderungen erfahren muß. Bei Dienstleistungen, die von Menschen an Menschen erbracht werden, tritt neben die Ergebnisqualität noch weit stärker, ja beinahe gleichberechtigt, die Verrichtungsqualität. Es kommt nicht allein darauf an, daß die Kunden oder Klienten ein bestimmtes Ergebnis erhalten wie ausreichenden Versicherungsschutz, einen gewünschten Kredit, die notwendige medizinische Behandlung oder zutreffenden Rechtsrat, sondern der Prozeß der Dienstleistung wird zum wichtigen Qualitätsmerkmal. Zugänglichkeit, Freundlichkeit, Höflichkeit, Vertrauenswürdigkeit und eine kompetente, interessen-gerechte Beratung sind gefragt. Es dürfen in den notwendigen Interaktionen keine Verletzungen gesetzt werden. Vielmehr ist das Selbstwertgefühl der Beteiligten zu schonen und möglichst zu stärken. Verantwortlich für den reibungslosen Ablauf der Kommunikation ist allein der Dienstleister. Für ihn ist die Begegnung eine Routine, die sich trainieren läßt, und auf ihn allein können sich die Managementbemühungen konzentrieren.

2. Qualitätsmanagement in der Justiz

a) Die Justiz als Erbringer von Dienstleistungen

Inzwischen hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß auch die Justiz eine Dienstleistung erbringt. Nach amerikanischem Vorbild¹⁰ ist es üblich geworden, Probleme, die sich zu einer rechtlichen Austragung eignen, als Rechtsbedürfnisse (*legal needs*) zu bezeichnen. Die verschiedenen Institu-

tionen, die auf diese Bedürfnisse antworten, und die Arbeit, die sie verrichten, werden Rechtsdienste oder rechtliche Dienstleistungen (*legal services*) genannt.

Dienstleistungen in diesem Sinne werden nicht nur von Anwälten, sondern auch von den Gerichten erbracht. Dennoch ist es nicht selbstverständlich, daß nunmehr auch in den Gerichten das Qualitätsmanagement Einzug hält, denn alle Managementbemühungen der Wirtschaft entspringen in erster Linie der Notwendigkeit, sich am Markt durchzusetzen und zu behaupten. Dieser Notwendigkeit ist die Justiz enthoben. Für sie kommt das Erfordernis der Einführung eines bewußten Managements aus einer anderen Richtung. Die Justiz muß mit begrenzten Mitteln eine anscheinend unerschöpfliche Nachfrage befriedigen. Eine Qualitätskontrolle könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen, wenn bessere Qualität die Nachfrage weiter steigen ließe. Es muß aber dahinstehen, wie weit die Nachfrage nach Justizdienstleistungen von deren Qualität abhängig ist, denn darüber läßt sich nur spekulieren. Die Notwendigkeit zu einer Qualitätskontrolle der Justiz ergibt sich aus anderen, übergeordneten Gesichtspunkten. Die Justiz ist – im Management-Jargon gesprochen – intern durch die Bindung an Recht und Gerechtigkeit auf eine bestimmte Qualitätsphilosophie festgelegt, und sie sieht sich extern mit einem permanenten Legitimationsdruck konfrontiert, dem sie nur durch Qualitätsarbeit, was auch immer das sei, begegnen kann. In dieser Situation liegt es nahe, mit den in der Wirtschaft bewährten oder jedenfalls akzeptierten Managementtechniken auch das Qualitätsmanagement in die Justiz zu übernehmen. Dabei gibt es jedoch wegen der Besonderheiten, ja der Einzigartigkeit des Justizbetriebs auf allen Stufen des Qualitätsmanagements spezifische Probleme.

b) Qualität und Quantität

Wenn von Qualität der Justiz die Rede ist, meint man oft nur die materielle oder Gerechtigkeitsqualität und versteht diese als Gegensatz zu den quantitativen Aspekten der Justiztätigkeit, die ihren Ausdruck in Geschäftsanfall und Erledigungszahlen, Prozeßdauer und Kosten findet. Die Gesamtqualität schließt jedoch beides ein. Es ist ja beinahe ein geflügeltes Wort, daß verspätetes Recht oft nicht besser ist als überhaupt kein Recht, und es ist auch gar keine Frage, daß besseres Recht nicht ohne Rücksicht auf die Kosten durchgesetzt werden kann. Bis zu welchem Grade Quantität und Qualität in diesem engeren Sinne einander substituieren können, muß dabei offen bleiben.

Wenn es um Qualitätskontrolle geht, dann stehen allerdings die quantitativen Aspekte zunächst im Vordergrund, und zwar allein schon deshalb, weil sie relativ einfach meßbar sind. Von der Gerechtigkeitsqualität meinen dagegen manche, daß sie überhaupt nicht meßbar und deshalb auch nicht kontrollierbar sei. Andererseits gilt es aber als ausgemacht, daß die »Qualität« der Gerichtstätigkeit unter »Prozeßflut« und »Erledigungsdruck«, also unter der »Quantität«, leiden müsse¹¹. Es steht außer Frage, daß die Qualität der Justiz schwerer zu messen ist als ihre Effizienz. Doch

8 In diesem Sinne etwa der Artikel »Am Management der Qualität müssen alle Mitarbeiter in gleicher Weise beteiligt sein«, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 10 vom 1.3.1991, S. K 1 f.; Axel Lehmann, *Total Quality Management made in USA*, Versicherungswirtschaft 1992, 425 ff.

9 Axel Lehmann, *Qualitäts-Management: Eine bewußte Führungsdimension für den Versicherer?*, Versicherungswirtschaft 1989, S. 664 ff.

10 Z. B. Barbara Curran, *The Legal Needs of the Public*, American Bar Association, Chicago, Ill., 1977; vgl. ferner die Nachweise unten in Fußn. 49.

11 Eine eindrucksvolle Aufzählung möglicher Qualitätsmängel bei Kurt Rudolph, *Prozeßflut und Erledigungsdruck*, DRiZ 1992, 6 ff., 7 f.

davon läßt man sich in den USA nicht abhalten, sondern man versucht, nach unterschiedlichen Gesichtspunkten und mit einer Vielzahl von Instrumenten auch die Qualität der Gerichtstätigkeit zu evaluieren.

c) Immanente Qualitätskontrollen

Man könnte geneigt sein, eine besondere Qualitätskontrolle der Justiz für überflüssig zu halten, weil diese Kontrolle bereits auf andere Weise gewährleistet ist. Dazu kann man auf die Kritik der Medienöffentlichkeit und auf die juristische Fachkritik verweisen und in den USA auch auf die Einrichtung der Richterwahl. Vor allem aber wird man daran erinnern, daß mit dem Rechtsmittelsystem eine eingebaute, institutionelle Qualitätskontrolle vorhanden sei. Außerdem steht in den USA mit den Regeln über *judicial conduct* ähnlich wie in Deutschland ein besonderes Disziplinarrecht zur Verfügung. Diese herkömmlichen Kontrollmittel werden jedoch insgesamt als unzureichend angesehen. Die Kontrolle durch die Medienöffentlichkeit, so notwendig sie auch ist, erfolgt ganz und gar unsystematisch und wird oft tendenziös oder verzerrend empfunden¹². Die juristische Fachkritik der Rechtsprechung ist in den USA weniger ausgebaut und einflußreich als in Deutschland und wirkt nur sehr indirekt. Es fehlt die schriftliche Begründung erstinstanzlicher Entscheidungen, die als Qualitätssicherung wirken kann. Die vollständige Protokollierung der mündlichen Verhandlung bietet insoweit kaum einen Ersatz, zumal sie nur dann in Reinschrift übertragen wird, wenn ein Rechtsmittel eingelegt worden ist. Da in der ersten Instanz stets der Einzelrichter entscheidet, entfällt auch eine Qualitätskontrolle durch das Kollegium¹³. Das Disziplinarrecht reagiert nur auf Extremfälle. Die wichtigste Qualitätskontrolle bietet das Rechtsmittelsystem. Die Kontrollfunktion der Rechtsmittel ist in den USA allerdings schwächer. Das Rechtsmittelsystem ist, insbesondere wegen des Fehlens einer zweiten Tatsacheninstanz, nicht so dicht ausgebaut wie in Deutschland. Tatsachenfeststellungen und Schadenszumessung sind weitgehend Sache der Jury und als solche nicht anfechtbar. Doch hier liegt nicht der entscheidende Grund dafür, eine zusätzliche Qualitätskontrolle zu fordern. Im Instanzenzug kontrolliert die Justiz sich selbst. Es werden keine externen Standards und Informationsquellen herangezogen. Die Kontrolle bleibt reaktiv auf den Einzelfall bezogen. Rechtsmittel werden nicht systematisch ausgewertet, um die Qualität der Vorentscheidungen zu steigern, so daß »Beschwerden« möglichst gar nicht erst eingelegt werden. Ohnedies mündet nur der kleinere Teil der Verfahren in rechtsmittelfähige Entscheidungen. Vor allem aber fehlt dem Rechtsmittelverfahren die Öffnung gegenüber dem Publikum. Keine

der herkömmlichen Kontrollen liefert für Managementzwecke hinreichende Informationen, keine genügt der demokratischen Forderung nach einer öffentlichen Kontrolle der Justiz. So lautet jedenfalls eine verbreitete Auffassung in den USA.

I. Court Performance Evaluation

1. Grundlagen der Evaluation

Evaluation ist Messung und Bewertung von Ergebnissen. Sie setzt zunächst eine Zielvorgabe voraus. Bei der Programmevaluation ergibt sich daraus kaum ein Problem, denn soziale Interventionsprogramme verfolgen relativ eng begrenzte Ziele und machen diese Ziele auch hinreichend explizit. Bei der Justiz geht es aber um die Evaluation einer traditionellen sozialen Institution, die unter dem Oberbegriff »Gerechtigkeit« ein sehr breites, für Evaluationszwecke nicht ohne weiteres greifbares, Zielspektrum verfolgt. Es bedarf also zunächst einer »operationalen« Formulierung der Ziele.

Für die Formulierung der Ziele der Justiz ist sicher nicht die Justizverwaltung zuständig, und auch der Justizforschung wird man diese Aufgabe kaum überlassen wollen. Vielmehr ist die Rechtspolitik oder, noch allgemeiner, das Recht gefordert. Doch selbst wenn sich dafür überhaupt bestimmte Stellen, etwa die Parlamente, als zuständig identifizieren ließen, so könnte man dort keine Zielbestimmung bestellen, die sich als Vorgabe für die Evaluation eignete. Man könnte darauf ausweichen, sich nicht auf sachliche Ziele festzulegen, sondern die Tätigkeit der Justiz als einen Bestandteil des politischen Gesamtprozesses zu verstehen mit der Folge, daß es für die Evaluation darauf ankäme zu ermitteln, wieweit die Justiz die Anforderungen bestimmter Zielgruppen, der Kläger und der Beklagten, der Angeklagten und der Verbrechensoffer, der Anwaltschaft und des Gerichtspersonals, verschiedener Wirtschaftsinteressen, der Parteien oder des Publikums schlechthin, erfüllte. Fraglos sind die Erwartungen dieser und anderer Zielgruppen relevant. Nimmt man sie aber unmittelbar zum Maßstab, so verschiebt sich das Problem nur auf die Frage, welche Gruppe den Ton angeben soll. Letztlich muß aber doch die Justiz selbst bemüht sein, die Zielvorgaben im Einklang mit Recht und Rechtspolitik und mit Unterstützung durch die Justizforschung so zu formulieren, daß ihre Einhaltung meßbar wird.

2. Ziele

Eine allgemeine Beschreibung der Ziele, Aufgaben oder Funktionen der Justiz ist noch relativ einfach, weil hier ein breiter Konsens besteht. Allerdings liegen die Akzente in den USA etwas anders als in der Bundesrepublik. Eine Darstellung von Feeney¹⁴ nennt vier Ziele:

»One set of goals which might be drawn out of the literature would specify four goals. These are to decide cases: (1) expeditiously, (2) at a reasonable cost to litigants and the public, (3) fairly, and (4) in a manner that provides adequate public protection.«

Das letztgenannte Ziel, der Schutz der Öffentlichkeit (vor allem vor Kriminalität) würde wohl bei uns nicht so in den Vordergrund gestellt werden, und der Autor weist darauf hin, daß dieses Ziel auch in den USA nicht ganz selbstver-

12 Vgl. Jack C. Doppelt, *Strained Relations: How Judges and Lawyers Perceive the Coverage of Legal Affairs*, *The Justice System Journal* 14, 191, 419 ff.

13 In Deutschland ist es inzwischen umstritten, ob das Richterkollegium eine bessere Qualität gewährleistet als der Einzelrichter; vgl. Hans-Ludwig Schreiber, *Qualitätssicherungssysteme in Recht und Medizin im Vergleich*, in: *Forschung über Freie Berufe*, Jahrbuch 1983/84, Institut für Freie Berufe an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 1985, S. 143 ff., 144 f., und Dierk Mattik, *Verstärkter Einsatz des Einzelrichters?*, DRiZ 1989, 348 f., einerseits sowie Rottleuthner, aaO (Fußn. 6), 237 ff. andererseits.

14 Feeney, aaO (Fußn. 2), S. 149.

ständig sei, meint aber daran festhalten zu sollen, weil es einer erwiesenermaßen verbreiteten Erwartung des Publikums und damit des demokratischen Souveräns entspreche.

Zur Evaluation genügt es nicht, die vorhandenen Daten mit den üblichen Zielvorgaben zu vergleichen, denn ganz abgesehen davon, daß die Ziele untereinander konkurrieren, sind auch die einzelnen Ziele nicht so formuliert, daß sie vollständig erfüllt werden könnten. Wenn ein Gericht sich die schnelle Erledigung aller Verfahren zum Ziel setzt, ist dann das Ziel erreicht, wenn die mittlere Erledigungsdauer 100 Tage erreicht¹⁵? Daher ist zunächst eine Konkretisierung der Ziele in näher bestimmten Standards notwendig, mit deren Hilfe sich der Grad der Zielerreichung ausdrücken läßt.

Schließlich ist zur Evaluation die planmäßige Sammlung geeigneter Informationen erforderlich. Informationen stehen zunächst in Form der Justizstatistik mit ihren Angaben über Geschäftsanfall und Erledigung zur Verfügung¹⁶. Man kann lange darüber streiten, ob diese Daten hinreichend differenziert und über Zeit und Ort vergleichbar sind. Das Hauptproblem liegt jedoch darin, daß sie im Grunde nur über eines der Ziele Auskunft geben, nämlich darüber, wie zügig die Verfahren erledigt werden. Auch zu den Kosten der Justiz lassen sich wohl noch Daten finden. Dagegen geben die verfügbaren Informationssysteme und die von ihnen produzierten Daten keine adäquate Antwort auf die Frage, nach der »Fairneß« der Verfahren und Entscheidungen und nach dem für das Publikum erreichten Schutz, also nach ihrer Gerechtigkeitsqualität. Hier liegt die Besonderheit des amerikanischen Weges darin, daß man sich nicht mit justizintern generierten Daten zufrieden gibt, sondern auch externe Informationen heranzieht.

3. Leistungsstandards

Feeney¹⁷ nennt sieben Standards, die zur Bewertung der Leistung eines Gerichts in Betracht kommen.

a) Interner Vergleich

Der gebräuchlichste Standard ist ein Vergleich der aktuellen Daten mit den früheren Leistungsdaten desselben Gerichts. Insbesondere der Zeitvergleich von Geschäftsanfall, Erledigungen und Bestand gibt Aufschluß über Verbesserung oder Verschlechterung und ist für Managementzwecke unentbehrlich. Es handelt sich aber um einen internen Maßstab, der offenläßt, ob die gegenwärtige oder die frühere Leistung nach externen Standards als ausreichend gelten kann.

b) Vergleich mit anderen Gerichten

Kaum weniger häufig werden die Daten aus einem Gericht mit denen anderer Gerichte verglichen. Auch hier konzentriert sich der Vergleich in erster Linie auf Geschäftsanfall, Bestand und Erledigungszahlen. Insoweit läßt sich hinsichtlich bestimmter Gesichtspunkte immerhin eine Rangskala aufstellen. In den USA wird allerdings auch in diesem Zusammenhang beklagt, daß die Daten aus den einzelnen Gerichten, insbesondere über die Staatsgrenzen hinweg, noch immer nicht hinreichend homogen seien. Kaum weniger steht die unterschiedliche »local legal culture« einer Vergleichbarkeit im Wege.

c) Vergleich mit gesetzlichen oder professionellen Standards

Auch Vergleiche zwischen mehreren Gerichten führen nur zu einer relativen Leistungsbewertung. Dagegen machen gesetzliche Vorgaben oder professionelle Standards eine »absolute« Bewertung möglich. Als gesetzliche Vorgaben kommen in den USA der Federal Speedy Trial Act von 1974 (18 U.S.C. §§ 3161–74) und ähnliche Landesgesetze in Betracht¹⁸. Nach dem Federal Speedy Trial Act müssen Strafsachen binnen 100 Tagen nach der Verhaftung oder der Anklage (indictment) zur Verhandlung gebracht werden. Die Frist verlängert sich nur aus wenigen, genau umgrenzten Gründen, z. B. wenn eine psychiatrische Untersuchung des Angeklagten erforderlich wird. Auch für den Abschluß des Ermittlungsverfahrens und die Anklageerhebung enthält das Gesetz Zeitvorgaben. Wird die 100-Tage-Frist nicht eingehalten, so muß das Verfahren eingestellt werden. In den Einzelstaaten ist die Frist bis zum Beginn der Hauptverhandlung etwas länger bemessen. Sie liegt meistens zwischen 120 und 180 Tagen. Mit solchen Zeitvorgaben ist in vielen Gerichten eine erhebliche Beschleunigung der Strafverfahren erzielt worden¹⁹.

Für civil cases, d. h. für andere als Strafverfahren, fehlen gesetzliche Vorgaben. Jedoch sind im Laufe der siebziger und achtziger Jahre im Zusammenwirken der Justizverwaltungen mit den Berufs- und Standesorganisationen von Richtern, Anwälten und Court-Managern sog. case processing time standards entwickelt worden. Die Conference of Chief Justices, die Conference of State Trial Judges, die Conference of State Court Administrators und die American Bar Association (ABA) haben ähnliche, wenn auch nicht ganz übereinstimmende Zeitstandards für die Erledigung verschiedener Verfahrensarten vorgeschlagen. Der ABA-Standard für die erste Instanz sieht vor, daß alle Verfahren innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen werden müssen²⁰. Schon nach einem Jahr sollen 90 % aller Fälle erledigt sein,

15 Feeney, aaO S. 151.

16 Edwin Kennedy, *How Does Your Court Perform?*, State Court Journal 11, 1987, Heft 2, 4 ff. Der Autor beschreibt die Informationen, die notwendig sind, um die Gesamtleistung eines Gerichts zu beurteilen. Aus den Daten über Neueingänge, Bestand und Erledigungen sowie aus Daten über nicht unmittelbar verfahrensbezogene Tätigkeiten sollen die notwendigen Indikatoren abgeleitet werden, insbesondere calendar clearance, average time to termination und current/backlogged caseload.

17 AAO. Ein Ansatz in die gleiche Richtung findet sich in der deutschen Literatur bei Rolf Bender / Peter Wax, *Organisation und Verfahrensweise der 19 Oberlandesgerichte, Leitstudie zum Versuch einer Quantifizierung von Leistungskriterien und zur vergleichenden Analyse von Gerichten*, in: Bender, *Tatsachenforschung in der Justiz*, Tübingen 1972, 179 ff.

18 Für einen Überblick vgl. Robert L. Misner, *Legislatively Mandated Speedy Trials*, Criminal Law Journal 8, 1984, S. 17 ff. Eine tabellarische Zusammenstellung der Fristen für 29 Staaten bei Thomas B. Marvell / Mary Lee Luskin, *The Impact of Speedy Trial Laws in Connecticut and North Carolina*, The Justice System Journal 14, 1991, 343 ff., 356 f.

19 Über unterschiedliche Ergebnisse berichten Marvell/Luskin, aaO.

20 American Bar Association, *Standards Relating to Court Delay Reduction*, Chicago, Ill., 1985. Diese Standards bilden einen Teil der Standards Relating to Trial Courts und werden zur Zeit überarbeitet.

nach 18 Monaten 98 %. Die 1988 von der ABA verabschiedeten Standards Relating to Appellate Delay Reduction sehen für Rechtsmittelverfahren vom Eingang der Rechtsmittelschrift bis zur Entscheidung eine Höchstdauer von 280 Tagen vor und setzen Zeitspannen zur Erledigung von zehn Zwischenschritten fest. Dagegen sehen die umfassenderen »Trial Court Performance Standards« von 1990 keine zeitlichen Vorgaben für die Erledigung vor, sondern beschränken sich auf allgemeine Formulierungen. 1987 hatten über 20 Staaten einheitliche Standards für ihre Gerichte festgesetzt. Diese Standards haben zwar keine Rechtsqualität. Ihre Nichteinhaltung zieht daher, anders als eine Verletzung der speedy trial laws, keine Rechtsfolgen nach sich. Aber sie geben doch für Richter und Court-Management eine wichtige Richtlinie ab. Man liest sogar, es gebe einige Hinweise, daß solche Standards mit einer schnelleren Erledigung einhergingen²¹.

d) Erwartungen von Zielgruppen

Als einer unter anderen Standards werden auch die Erwartungen von Zielgruppen herangezogen. In den letzten Jahren sind Befragungen von Rechtsanwälten, Prozeßparteien und auch des allgemeinen Publikums über ihre Zufriedenheit mit dem Gericht oder sogar auch mit einem bestimmten Richter nicht mehr ganz selten. Wichtig ist, daß solche Befragungen andere Dimensionen messen als Erledigungszahlen. Letztlich kann keine dieser Gruppen maßgeblich sein, doch keine darf ganz unberücksichtigt bleiben.

Ein informiertes Urteil ist in erster Linie von den Anwälten zu erwarten. Problematisch ist die Bewertung durch die Anwaltschaft dennoch, weil sie sich auf andere Kriterien stützt als das Publikum. Während für das Publikum der Inhalt der Entscheidungen im Vordergrund zu stehen scheint, stellen Juristen stärker auf das Zustandekommen der Entscheidungen, also auf den Verfahrensaspekt, ab. Wichtiger noch ist der Umstand, daß eine positive Einschätzung der Richter durch die Anwaltschaft auf einer Art Kumpanei beruhen könnte. Alle Richter haben zuvor als Anwälte praktiziert. Sie könnten daher geneigt sein, es in erster Linie den Anwälten recht zu machen versuchen, insbesondere wenn sie wissen, daß sie von diesen beurteilt werden.

Publikumsumfragen zeigen regelmäßige geringe Vertrautheit mit der Justiz. Ein Drittel der Bürger ist der Ansicht, der Angeklagte müsse seine Unschuld beweisen²². Die

Umfragen zeigen aber auch, jedenfalls für die USA, daß man von der Justiz ein schärferes Durchgreifen in Strafsachen erwartet. Mehrheitlich macht das Publikum die Richter für hohe Kriminalitätsraten verantwortlich. 85 % der Befragten geben an, die Gerichte in ihrer Nähe gingen nicht streng genug mit Kriminellen um. 71 % stimmen der Ansicht zu, die Polizei könne nicht wirksam gegen die Kriminalität vorgehen, weil die Gerichte ihr zu viele Beschränkungen auferlegten²³. Den Publikumserwartungen versucht die amerikanische Justiz nicht zuletzt durch sogenannte sentencing guidelines nachzukommen. Das sind teils gesetzliche, teils von der Justizverwaltung erstellte Richtlinien für eine gleichmäßige Strafbemessung²⁴. Tatsächlich sind insbesondere die Freiheitsstrafen in den USA vergleichsweise häufig und sehr hart. Die Zahl der Gefängnisinsassen hat sich in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt. Polizei und Staatsanwaltschaft selbst sind allerdings, anders als das Publikum, der Meinung, daß die Anforderungen der Gerichte, insbesondere die berühmte Miranda-Warning und die Beschränkung der Durchsuchungsmöglichkeiten durch den U.S. Supreme Court, ihre Arbeit nur unwesentlich erschwerten²⁵.

Welche Erwartungen die Verfahrensbeteiligten an Gerichte und Richter hegen, ist nicht so klar. In schweren Strafsachen vergleichen die Betroffenen wohl in erster Linie die Höhe ihrer Strafe mit der Strafe, die in anderen, ihrer Meinung nach ähnlichen Fällen verhängt worden ist²⁶. In Sachen von geringerer persönlicher Betroffenheit, etwa in Verkehrsachen, scheint dagegen die Fairneß des Verfahrens in den Vordergrund zu treten²⁷.

»Kundenzufriedenheit« ist kaum der richtige Maßstab für die Qualität der Justiz. Das schließt aber nicht aus, die Erwartungen und die Zufriedenheit aller, die mit der Justiz in Berührung kommen und darüber hinaus der Öffentlichkeit schlechthin mindestens zur Kenntnis zu nehmen. In den USA fordert man jedoch nicht nur bloße Kenntnisnahme, sondern auch eine stärkere Berücksichtigung des »Abnehmer-« oder »Konsumentenstandpunkts«. Für entscheidend hält man das Vertrauen der Bevölkerung (confidence and trust of people).

tion 1992 in Philadelphia (»Public Perceptions of State Courts«).

21 Barry Mahoney u. a., Changing Times in Trial Courts. Caseflow Management and Delay Reduction in Urban Trial Courts, National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia, 1988, S. 62.

22 Yankelovich u. a., Highlights of a National Survey of the General Public, Judges, Lawyers, and Community Leaders, in: State Courts: A Blueprint for the Future, National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia 1978, 5 ff., 12; ähnlich Hearst Corporation, The American Public, the Media, and the Judicial System: A National Survey on Public Awareness and Personal Experience, Hearst, New York 1983; dazu neuerdings Frances Kahn Zeman, In the Eye of the Beholder: The Relationship Between the Public and the Courts, The Justice System Journal, 15, 1191, 722 ff., 1990 und 1991 wurden auch in Utah Umfragen über das Wissen der Öffentlichkeit von den Justizeinrichtungen des Staates und deren Ansehen veranstaltet. Darüber berichten Susan M. Olson / Cheryl L. May in einem vorerst nur vervielfältigten Vortrag für die Jahrestagung der Law & Society Association

23 Nach John M. Greacen, What Standards Should We Use to Judge Our Courts?, Judicature 72, 1988, 23 ff., 24.

24 Durch den Sentencing Reform Act von 1984 (28 U.S.C. § 991) wurde eine United States Sentencing Commission ins Leben gerufen, um Richtlinien für eine gleichmäßige Strafzumessung zu entwerfen; vgl. zuletzt United States Sentencing Commission, Federal Sentencing Guidelines Manual, 1991 Edition, West Publishing Company. Diese Richtlinien sehen u. a. verbindliche Mindeststrafen oberhalb der gesetzlichen Mindeststrafen vor. Der Federal Supreme Court hat sie gutgeheißen. Inzwischen sind die Richtlinien wegen ihrer im Einzelfall oft unangemessenen Härte – z. B. fünf Jahre Mindeststrafe für den Besitz von 5 Gramm Crack-Kokain zum Weiterverkauf, keine vorzeitige Entlassung – jedoch unter heftige Kritik geraten, vgl. Report of the Federal Courts Study Commission, April 1990, S. 133 ff.

25 Nach Greacen, aaO, S. 24.

26 Jonathan D. Casper, Having Their Day in Court: Defendant Evaluations of The Fairness of their Treatment, Law & Society Review 12, 1978, 237 ff.

27 Tom R. Tyler, The Role of Perceived Injustice in Defendants' Evaluations of Their Courtroom Experience, Law & Society Review 18, 1984, 51 ff.

e) Richterwahlen

Auch die Anzahl der Stimmen, die ein Richter erzielt, wenn er sich wieder zur Wahl stellt, kommt als Leistungsmaßstab in Betracht. Dieser Maßstab scheint allerdings nicht sehr empfindlich zu sein, da das Publikum im allgemeinen nicht über detaillierte Kenntnisse verfügt, um die Leistung des zur Wahl stehenden Richters einzuschätzen. Es kommt praktisch nicht vor, daß die Wähler einem Richter die Bestätigung bei einer retention election versagen. So variieren denn auch die Stimmanteile wenig. Sie dürften mehr von dem Geschick des Richters abhängen, politische Unterstützung zu mobilisieren, als von der Ausübung seiner Richter-tätigkeit. Die Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen zur Einschätzung von Richtern zeigen keine bemerkenswerten Unterschiede hinsichtlich ernannter und gewählter Richter²⁸.

f) Häufigkeit und Erfolg von Rechtsmitteln

Das wichtigste nachprüfbare Ziel der Justiz ist wohl die wahrheitsgemäße Ermittlung des relevanten Sachverhalts und die richtige Anwendung des geltenden Rechts. Als Maßstab kommen Rechtsmittel- und Rechtsmittelerfolgsquoten in Betracht²⁹. Juristen nehmen den Rechtsmittelerfolg als Standard sehr wichtig. Für sie gilt der Bestand einer Entscheidung vor der Rechtsmittelinstanz als Markenzeichen. Es liegt nahe, die eingehenden »Beschwerden« für die Qualitätskontrolle zu nutzen. Schon die Rechtsmittelquote als solche könnte als Standard brauchbar sein, zeigt sie doch die Unzufriedenheit der Betroffenen mit den Entscheidungen an. Praktisch wird dieser Standard in den USA jedoch nicht genutzt. Das ist um so überraschender, als gerade die Geschäftsbelastung der Berufungsgerichte in den achtziger Jahren unverhältnismäßig gestiegen ist. Immerhin werden die Rechtsmittel teilweise systematisch auf Fehlerquellen in der ersten Instanz ausgewertet³⁰.

g) Wirkungen für die Gesellschaft

Schließlich wird als möglicher Maßstab noch die Auswirkung der Gerichtstätigkeit auf die Gesellschaft genannt. Teilweise geht es dabei nur um die örtliche community. Schon seit längerer Zeit gab es Untersuchungen über rassische und ethnische Diskriminierung. Eine besondere Rolle spielte dabei die ungleichmäßige Anwendung der Todesstrafe, insbesondere in den Südstaaten. Große Aufmerksamkeit galt auch der repräsentativen Zusammensetzung der Jury³¹. Bei diesen und anderen Untersuchungen ist bemerkenswert, daß die »Gerechtigkeit« nicht mit den herkömm-

lich juristisch-normativen Methoden, sondern mit sozialwissenschaftlichen Instrumenten untersucht wird. Sprachlich fällt auf, daß an die Stelle von justice oder justness die fairness der Entscheidungen in den Vordergrund rückt. Der Gesichtspunkt der fairness war leitend, z. B. für Untersuchungen über die Verteidigung von Angeklagten³², über die Anwendung der Untersuchungshaft so wie über die Strafzumessung. Dazu wurden u. a. statistische Methoden eingesetzt, um Strafmaß, Untersuchungshaft und andere Maßnahmen mit Merkmalen zu korrelieren, die als legitime Strafzumessungsgründe gelten können (etwa Art der Tat, Vorstrafen, Alter des Täters) oder die umgekehrt auf mangelnde fairness hindeuten (Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Erledigung durch plea bargaining oder trial, Überfüllung von Gefängnissen)³³.

h) Vergleich mit alternativen Konfliktregelungsverfahren

Eine umfangreiche Sonderdiskussion befaßt sich mit einer vergleichsweisen Bewertung der Qualität der Konfliktregelung durch die Gerichte einerseits und alternative Verfahren andererseits. Dabei findet neben der Zugänglichkeit, der Dauer und den Kosten des Verfahrens insbesondere die Befriedigungswirkung Aufmerksamkeit³⁴.

Diese Aufzählung von Gesichtspunkten für die Bewertung der Leistung eines Gerichts darf nicht dahin verstanden werden, daß sie in den USA allgemein konsentiert oder gar praktiziert würde. Sie soll hier inhaltlich auch gar nicht diskutiert werden. Ihre Wiedergabe kann aber das Spektrum der amerikanischen Diskussion deutlich machen und zeigen, daß es in dieser Diskussion längst nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wie der court performance evaluation geht.

4. Die Trial Court Performance Standards

1990 sind von einer dazu eingesetzten Kommission, bestehend aus Richtern, Court-Managern und einer Rechtsprofessorin unter Beteiligung des National Center for State

28 Erik Wassmann u. a., Perceptions of State and Local Courts: A Comparison Across Selection Systems, The Justice System Journal 11, 1986, 168 ff.

29 Dazu Röhl, Effektivität und Funktionen der Berufung, in: Rechtsmittel im Zivilprozeß, Köln 1985, 237 ff.; Rottentuber, aaO (Fußn. 6); Schreiber, aaO (Fußn. 13).

30 Joy A. Chappert / Roger Hanson, Understanding Reversible Error in Criminal Appeals, State Court Journal 14, 1990, Heft 1, 16 ff. Es handelt sich um einen Vorbericht über die Ergebnisse eines größeren Untersuchungsprojekts.

31 Z. B. G. Thomas Munsterman / Janice T. Munsterman, The Search for Jury Representativeness, The Justice System Journal 11, 1986, 59 ff.

32 Dazu Pauline Houlden / Steven Balkin, Costs and Quality of Indigent Defense: Ad Hoc vs. Coordinated Assignment of the Private Bar within a Mixed System, The Justice System Journal 10, 1985, 159 ff.

33 Wildborn u. a., Indicators of Justice: Measuring the Performance of Prosecution, Defense, and Court Agencies Involved in Felony Proceedings, U.S. Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington, D.C., 1977. Ab 1978 förderte die Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) ein mehrjähriges Programm zur Entwicklung eines Konzepts für die Messung der Qualität der Strafjustiz. Daraus entstand die Ausarbeitung von Thomas J. Cook u. a., Basic Issues in Courts Performance (U. S. Department of Justice, National Institute of Justice, Washington D. C., Juli 1982).

34 Robert Baruch Bush, Defining Quality in Dispute Resolution Taxonomies and Anti-Taxonomies of Quality-Arguments, Dispute Processing Research Program Working Paper Series 7 1988 (Madison, Wisc.); David Luban, The Quality of Justice Dispute Processing Research Program Working Paper Series 6 1988 (Madison, Wisc.); Tom R. Tyler, The Quality of Dispute Resolution Processes and Outcome: Measurement Problems and Possibilities, Dispute Processing Research Program Working Paper Series 8, 1988 (Madison, Wisc.). Diese und weitere Beiträge sind abgedruckt auch in: Denver University Law Review Bd. 66, 1989, Heft 3 = S. 336-562.

Courts und des Bureau of Justice Assistance of the United States Department of Justice die Trial Court Performance Standards verabschiedet worden. Sie gelten als Empfehlung für die Eingangsgerichte (Trial Courts of General Jurisdiction) und sind ausschließlich für die interne Selbstkontrolle, Selbsteinschätzung und Leistungssteigerung der Gerichte gedacht. Dagegen sollen sie nicht als Grundlage für eine vergleichsweise Bewertung der Gerichte, erst recht nicht als Instrument zur Bestimmung einer Art Rangliste dienen. Einer solchen vergleichweisen Bewertung, so die Auffassung der Kommission, stehe nicht nur eine Vielzahl praktischer und technischer Probleme im Wege; es stelle sich auch die Frage, ob es dafür überhaupt angemessene Kriterien gebe; im übrigen sei man allgemein der Ansicht, daß eine vergleichende Bewertung der Gerichte von diesen nicht akzeptiert werden könne. Die Standards dienen auch nicht der Leistungseinschätzung einzelner Richter oder Justizbediensteter, sondern sie betreffen jeweils die einzelnen Gerichte als Organisation.

Liest man die Standards im einzelnen, so handelt es sich zum einen Teil um Regeln, die zu den allgemeinsten, ungeschriebenen Grundsätzen der Rechtsanwendung und des Verfahrensrechts gehören; z. B. Standard 2.3: Das Gericht bringt Änderungen des materiellen und des Verfahrensrechts zur Anwendung. Bei anderen scheint es sich um Selbstverständlichkeiten zu handeln, z. B. im Standard 1.4, der besagt: Richter und andere Justizangehörige sind gegenüber dem Publikum höflich und hilfsbereit und sollen allen Personen, mit denen sie (dienstlich) zu tun haben, den gebührenden Respekt erweisen. Doch es wäre eine grobe Verkennung, die Standards deshalb für harmlos zu halten. Sie erhalten ihre Bedeutung erst daraus, daß für jeden Standard eine ausgefeilte Bewertungsmethode vorgeschlagen wird. Als Instrumente dienen dazu neben den üblichen Statistiken Checklisten, standardisierte Beobachtung durch Freiwillige und Sachverständige, Aktenuntersuchungen, Anwalts- und Publikumsbefragungen und praktische Tests, die in einem umfangreichen Band genau beschrieben werden³⁵. Insgesamt sollen 75 Indikatoren erhoben werden. Dazu nur zwei Beispiele: Standard 1.3, der vorsieht, daß alle, die vor Gericht erscheinen müssen, ohne unangemessene Schwierigkeiten oder Unannehmlichkeiten Gehör finden, soll im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse von geistig Behinderten, die eine besonders qualifizierte Vertretung benötigen, im Hinblick auf die Hör- oder Sprachbehinderten, die technische oder persönliche Hilfe brauchen, im Hinblick auf diejenigen, die nicht ausreichend Englisch verstehen oder sprechen und einen Dolmetscher benötigen und im Hinblick auf diejenigen, die sich wegen einer physischen Behinderung nicht frei bewegen können, evaluiert werden. Die Qualität der Vertretung von geistig Behinderten soll durch strukturierte Beobachtung sowie anhand von Checklisten ermittelt werden. Durch Aktenuntersuchung und Befragung der Beteiligten soll geprüft werden, ob alle Personen mit Sprach- und Hörschwierigkeiten die notwendige Unterstützung erhalten haben. Sachverständige sollen die Qualität der Übersetzungen von Dolmetschern prüfen.

Schließlich sollen Freiwillige testen, wie weit das Gerichtsbäude für Behinderte zugänglich ist. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Gericht (Standard 5.1 – 5.3) soll gleichfalls mit vier Instrumenten untersucht werden, nämlich mit einer Telefonumfrage beim Publikum, mit einer Umfrage unter der Anwaltschaft und anderen örtlich relevanten Gruppen, mit einer Auswertung von Presseberichten und einer Befragung von Justizangehörigen.

Diese wenigen Einzelheiten genügen, um einerseits deutlich zu machen, wie ernst die Qualitätskontrolle der Justiz genommen wird. Sie lassen andererseits erkennen, daß es sich hier um schwieriges und aufwendiges Vorhaben handelt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Standards in der Praxis durchsetzen und bewähren. Bislang bilden sie, wie gesagt, nur eine Empfehlung. Zunächst werden sie unter Anleitung des National Center of State Courts in sechs Staaten (Alabama, Kalifornien, New Jersey, Ohio, Virginia und Washington) weiter intensiv getestet.

Auch das Court-Management selbst ist von der Qualitätskontrolle nicht ausgenommen. In jedem Heft des State Court Journal werden laufende und abgeschlossene Projekte angezeigt, die eine Totalrevision der Verwaltung einzelner Gerichte oder Gerichtsbezirke (management review) oder eine Teilrevision einzelner Bereiche der Gerichtsverwaltung zum Gegenstand haben. Dabei wird in der Regel das National Center for State Courts oder eines seiner Außenbüros in ähnlicher Funktion tätig wie in der Wirtschaft ein externer Unternehmensberater. Bei größeren Projekten wird ein Abschlußbericht erstellt und veröffentlicht. Für die Bundesgerichte schreibt nunmehr der Civil Justice Reform Act von 1990 die Bildung von Advisory Groups vor, denen neben Richtern und Court-Managern auch Anwälte und Vertreter der im jeweiligen Gerichtsbezirk besonders wichtigen Prozeßparteien angehören sollen³⁶. Ihre Aufgabe ist es, die Geschäftslage der Gerichte in allen Einzelheiten zu überprüfen, mögliche künftige Belastungen einzuschätzen, die wichtigsten Gründe für die Verzögerung von Prozessen und die Entstehung von Kosten zu untersuchen, und zwar sowohl im Bereich des Gerichts wie auch der Anwälte und der Parteien, und schließlich Ratschläge für die Verbesserung der Gerichtspraxis zu geben. Dabei sollen die besonderen örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Erfahrungen mit diesem Gesetz – das bei den Richtern auf einigen Widerstand gestoßen ist³⁷ – liegen noch nicht vor. Es wird erst nach und nach implementiert.

II. Judicial Performance Evaluation

1. Richterwahl und Richterbeurteilung

Gegenstand der court performance evaluation ist die Gesamtleistung aller Richter eines Gerichts. Die Stellung der Richter ist jedoch so herausgehoben, daß sie sich auch eine individuelle Leistungskontrolle gefallen lassen müssen.

35 Measurement of Trial Court Performance: 1990 Supplement to the Trial Court Performance Standards with Commentary, National Center of State Courts, 1990.

36 Das Gesetz verlangt, daß die advisory group »be balanced and include attorneys and other persons who are representative of major categories of litigants in such court, as determined by the chief judge«.

37 Diana E. Murphy, The Concerns of Federal Judges, *Judicature* 74, 1990, 112 ff.; Harry W. Swegle, Washington Perspective, *State Court Journal* 14, 1992, 2.

Eine individuelle Richterbeurteilung ist für die Einstellung, Bestätigung und Beförderung von Richtern notwendig. Insofern ist die Situation in den USA allerdings ganz anders als in Deutschland. Hier genügt als Ausweis für die Einstellung in der Regel ein qualifiziertes Assessorexamen. Grundlage für Bestätigung und Beförderung bilden die regelmäßigen Beurteilungen durch den Gerichtsvorstand, die in der Regel aufgrund einer Einschätzung durch den Kammer- oder Senatsvorsitzenden erstellt wird. Zur individuellen Leistungskontrolle dient ferner die Erprobung in einem Obergericht, gelegentlich auch in einem Ministerium. In den USA gibt es kein »Justizeingangsexamen«. Richter wird man erst nach Bewährung in der Anwaltspraxis, seltener auch in der Verwaltung oder in der Wirtschaft. Soweit nicht schon am Beginn der Richtertätigkeit die Wahl, sondern eine Ernennung durch den Governor oder den Präsidenten steht, wird die anfängliche Eignung in der Regel durch eine Kommission aus Richtern und Rechtsanwälten geprüft, die mehrere Kandidaten zur Ernennung vorschlägt. Routinemäßige Personalbeurteilungen wie in der deutschen Justiz gibt es danach nicht mehr. Man könnte eine besondere Richterbeurteilung sogar für überflüssig halten. Es gibt keine Promotion in Beförderungsstellen. In aller Regel verbleiben die Richter in dem Amt, das sie einmal erlangt haben. Im übrigen erscheint die zur Bestätigung meistens notwendige Richterwahl als das geeignete Instrument, um Leistung und Verantwortlichkeit der Richter zu gewährleisten. Doch tatsächlich ist es umgekehrt so, daß gerade im Hinblick auf die Richterwahl eine vorausgehende Richterbeurteilung gefordert wird, weil man annimmt, daß das Publikum anderenfalls nicht in der Lage sein werde, eine informierte Wahl zu treffen. Deshalb haben inzwischen fünf Staaten³⁸ durch Gesetz oder Court Rule die Richterevaluation eingeführt. In weiteren elf Staaten sind ähnliche Programme in Vorbereitung. Die American Bar Association hat empfohlen, daß alle Staaten offizielle Programme zur Richterbeurteilung entwickeln. Primäres Ziel der judicial performance evaluation ist die Selbstverbesserung (self-improvement) des einzelnen Richters und eine Leistungssteigerung der Justiz insgesamt. Sekundäre Ziele sind die Überprüfung (certification) der Richter vor einer Bestätigungswahl, die gezielte Verbesserung der Richterfortbildung und ein größeres Verständnis (awareness) des Publikums für die Arbeit der Justiz.

2. Die Richtlinien der American Bar Association zur Richterbeurteilung

Schon immer haben sich Anwälte ein Bild von der Leistung und Fähigkeit einzelner Richter gemacht. Umfragen unter Anwälten zur Beurteilung von Richtern soll es schon 1873 in Chicago gegeben haben. In den siebziger Jahren entstanden in manchen Städten Bürgerinitiativen zur Gerichtsbeobachtung (court watching groups)³⁹. Sie haben freilich keine

große Bedeutung erlangt. Wichtiger oder störender erschien die Berichterstattung der Medien, die jährlich die zehn besten und die zehn schlechtesten Richter kürten⁴⁰. Daher hat die American Bar Association 1984 die Initiative ergriffen und ein Special Committee on Evaluation of Judicial Performance bestellt, das 1985 »Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance« verabschiedet hat⁴¹. Die »Guidelines« sind in den neuen Standards Relating to Court Organization⁴² übernommen worden. Zwar handelt es sich bei den »Guidelines« zunächst nur um eine Empfehlung an die vielen voneinander unabhängigen Justizsysteme. Jeder Staat der USA muß für sich entscheiden, ob er der Empfehlung der American Bar Association entsprechend ein System der Richterbeurteilung einführen will. Inzwischen ist aus der Judicial Performance Evaluation jedoch ein »national project« geworden, das vom Bund finanziell gefördert wird. Daran haben sich bisher 24 Staaten beteiligt.

a) Quellen und Methoden der Informationssammlung

Bei der Informationssammlung liegt der Schwerpunkt bei der Befragung verschiedener Personenkreise, die mit dem Richter in Kontakt kommen. An erster Stelle steht die Anwaltschaft. In kleineren Staaten oder wenn nur wenige Richter gleichzeitig zu beurteilen sind, wird den Anwälten nach jeder Verhandlung ein Fragebogen ausgehändigt. Häufiger ist aber die Praxis, die Anwälte des Bezirks unabhängig von bestimmten Fällen zu einzelnen Richtern zu befragen. Befragt werden aber auch Parteien oder Angeklagte, Geschworene, Bewährungshelfer, Sozialarbeiter und Vollstreckungsbeamte. Darüber, wann und wie solche Umfragen durchgeführt werden sollten und was sie bedeuten, gab es zunächst erhebliche Meinungsverschiedenheiten⁴³. Die Richter selbst scheinen die Beurteilung jedoch ganz überwiegend für notwendig zu halten⁴⁴.

Umfragen bilden aber nur ein Element für die judicial performance evaluation, also die Richterbeurteilung. Als solches haben sie sich aber in den USA durchgesetzt. Daneben treten Selbstauskünfte der betroffenen Richter, Statistiken

40 FeeneyaaO (Fußn. 2) S. 153; Judith White McBride, Judicial Performance Planning, A Report of the American Bar Association National Project in Judicial Performance Evaluation, vervielf. Ms. August 1989 mit »Supplement«, Juni, 1990, S. 1 f.

41 Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance, American Bar Association, Washington D. C., 1985.

42 American Bar Association, Judicial Administration Division, Standards of Judicial Administration, Vol. 1: Standards Relating to Court Administration, 1990 Edition, Chicago, Ill.

43 Larry L. Cohen, Assessing Judicial Competence: A Prolegomenon, in: Philip L. Dubois, Hrsg., The Politics of Judicial Reform, Lexington Books, Lexington, Massachusetts 1982, 165 ff.; Steven Flanders, Evaluating Judges: How Should the Bar Do It? Judicature 61, 1978, 324 ff.; C. Theodore Koebel, The Problem of Bias in Judicial Evaluation Surveys, Judicature 67, 1983, 225 ff. Eine mit einer nützlichen Einführung versehene Sammlung einschlägiger Materialien bietet Daina Farthing-Capowich, Judicial Performance Evaluation: Issues and Options, Research and Information Service – National Center for State Courts, 1983.

44 Über die Einstellung von Richtern zur judicial performance evaluation berichten Joyce Sterling u. a., What Judges Think of performance Evaluation: A Report on the Colorado Survey, Judicature 64, 1981, 414 ff. Auch in Utah wurden im Februar 1990 die Richter über ihre Einschätzung der Richterbeurteilung befragt.

38 Näher u. Fußn. 40–43; ferner im District of Columbia und für die Tribal Courts der Navajo Nation.

39 Kenneth Carlson u. a., Citizen Court Watching: The Consumer's Perspective, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington D. C., October 1977; Marianne Stecih, Keeping an Eye on the Courts: A Survey of Court Observer Programs, Judicature 58, 1975, 468 ff.

und gelegentlich auch Aktenuntersuchungen. Regelmäßig ist vorgesehen, daß die Bewertungsmethoden laufend überprüft und fortentwickelt werden. Dazu wird häufig auch sozialwissenschaftliche Beratung genutzt. Zur Zeit wird die Verhandlungsbeobachtung durch Richterkollegen (peer evaluation) und die Videoaufnahme von Verhandlungen zur Selbstkontrolle erprobt.

b) Verwendung der Ergebnisse und Vertraulichkeit

Die im Zuge der Richterbeurteilung gesammelten Daten sind überall vertraulich. Bevor von den Ergebnissen überhaupt Gebrauch gemacht wird, erhält der betroffene Richter selbst Gelegenheit zur Stellungnahme. Ergebnisse, die einzelne Richter betreffen, werden nur diesem Richter und dem Chief Justice zugänglich gemacht. Dieser kann einen anderen Richter bestimmen, um für notwendig gehaltene Veränderungen mit dem betroffenen Richter zu besprechen. In New Jersey wird diese Aufgabe einem Ausschuss von pensionierten Richtern übertragen. In Illinois experimentiert man mit einer Gruppe von aktiven Richtern, die als »judicial performance facilitators« besonderes Training durch einen Psychologen erhalten, der auf die Übermittlung von Leistungsbeurteilungen spezialisiert ist⁴⁵. Dem Publikum werden nur die jeweils für das ganze Gericht aggregierten Daten bekannt gegeben. Für die Bestätigungswahl wird der Öffentlichkeit lediglich mitgeteilt, ob der Richter den Leistungskriterien genügt.

Keineswegs sollen die Ergebnisse der Richterbeurteilung als Material für eine Disziplinierung herangezogen werden. Das Disziplinarverfahren läuft völlig getrennt nach Maßgabe der jeweiligen rules of judicial conduct. Nur in umgekehrter Richtung besteht insofern eine Verbindung, als im Rahmen der Richterbeurteilung jeweils festgehalten wird, ob ein Disziplinarverfahren anhängig ist.

3. Erste Erfahrungen und Entwicklungstendenzen

Die Einrichtung der Judicial Performance Evaluation ist relativ neu, so daß noch keine verallgemeinerungsfähigen Ergebnisse zu erwarten sind. Ausführlichere Erfahrungsberichte liegen aus Colorado⁴⁶ und aus Utah⁴⁷ vor. Alle Befragten gaben im großen und ganzen sehr positive Urteile über die Richter ab. Zwischen und innerhalb der einzelnen Gruppen gab es jedoch erhebliche Differenzen. Die Vollstreckungsbeamten (law enforcement officers) gaben den Richtern die niedrigsten Noten, die Geschworenen die höchsten. Bei den Anwälten zeigte sich, daß sie einen Richter um so höher einschätzten, je seltener sie vor ihm aufgetreten waren. Bei den Parteien führte insbesondere die Beteiligung in Verkehrssachen oder in der Angeklagtenrolle zu schlechten Noten. Die höchste Ablehnungsquote (bei

Angeklagten im Strafverfahren) lag bei 24,1 %, die niedrigste, bei den Geschworenen, bei 1,8 %. Von insgesamt 7029 befragten Personen sprachen sich 11,4 % gegen die Wiederwahl aus.

Technisch betrachtet besteht die Besonderheit der amerikanischen Judicial Performance Evaluation in der Art der Informationssammlung. Man beschränkt sich nicht auf justizinterne Quellen wie Statistiken und das Urteil von Richterkollegen, sondern zieht vor allem die Anwaltschaft und zum Teil auch die Öffentlichkeit heran. Auch das nicht-richterliche Justizpersonal wird gelegentlich befragt. Dadurch erhält die Beurteilung eine breitere Basis und wird bis zu einem gewissen Grade objektiviert. Ob sie auch die Qualitäten trifft, die letztlich den »guten« Richter ausmachen, muß offen bleiben, nicht zuletzt deshalb, weil sich diese Qualitäten nicht eindeutig festlegen lassen. Man wird kaum sagen können, daß das deutsche System der Richterbeurteilung dem amerikanischen in dieser Hinsicht überlegen sei. Aber die Systeme sind so unterschiedlich, daß direkte Vergleiche schwer möglich sind.

III. Amerikanisches Qualitätsmanagement aus deutscher Sicht

Es wäre falsch, wenn man Qualitätskontrolle in der Justiz als neumodische Form der Richterbeurteilung ansehen wollte. Das Neue an der Sache ist, daß es um die Systemleistung der Justiz geht (zu der natürlich Richter einen besonders wichtigen Beitrag leisten).

Ein gerichts- oder gar richterbezogenes Qualitätsmanagement steht in Gefahr, mit der Unabhängigkeit der Richter zu kollidieren, die teilweise schon die Zielvorgabe und die Kontrolle, vor allem aber eine Korrektur auf der Managementebene auszuschließen scheint. Richterliche Unabhängigkeit ist indessen nur die Rückseite der Medaille. Auf der Vorderseite steht die Bindung an Recht und Gesetz. Diese Bindung ist die Hauptsache, und die den Richtern gewährte Unabhängigkeit ist nur Mittel zum Zweck. Deshalb müssen sich auch Richter wie alle Träger eines öffentlichen Amtes eine Kontrolle gefallen lassen. Jedenfalls kann man eine solche Kontrolle mit Rücksicht auf die richterliche Unabhängigkeit nicht von vornherein als unzulässig ansehen.

Kollegiale Kontrolle gilt seit jeher als Merkmal einer Profession im engeren Sinne. Der Ruf nach öffentlicher Kontrolle ist dagegen neu. In der Berufssoziologie steht seit einiger Zeit die Deprofessionalisierungsthese zur Debatte, die besagt, daß die klassischen Professionen, also vor allem Juristen und Ärzte, sich zunehmend Einschränkungen ihrer professionellen Autonomie gefallen lassen müssen, weil sie mehr und mehr spezialisiert sind und in größeren Organisationen arbeiten, wo von ihnen Rechenschaft gefordert wird, und weil die Klienten stärkere Kontrolle über das Werk des Professionellen beanspruchen⁴⁸. Den Richtern ergeht es nicht anders als anderen Eliteberufen wie Anwälten⁴⁹, Ärz-

⁴⁵ McBride, aaO (Fußn. 40), S. 41.

⁴⁶ Anne Rankin Mahoney, Citizen Evaluation of Judicial Performance: The Colorado Experience, *Judicature* 72, 1989, 210 ff.; Joyce Sterling u. a., What Judges Think of Performance Evaluation: A Report on the Colorado Survey, *Judicature* 64, 1981, 414 ff.

⁴⁷ Judicial Performance Program Oversight Standing Committee, Annual Report to the Utah Judicial Council 1989-90 Prepared by The Administrative Office of the Courts, 230 South 500 East, Suite 300, Salt Lake City, Utah 84102.

⁴⁸ Dazu mit Nachweisen Caroll Seron, The Professional Project of Parajudges: The Case of the U.S. Magistrates, *Law & Society Review* 22, 1988, 557 ff., 568.

⁴⁹ Mit der Bewertung von Anwaltsleistungen befaßt sich der Tagungsband »Law Practice Quality Evaluation: An Appraisal of Peer Review and Other Measures to Enhance Professional Performance« – The Report on the Williamsburg Peer Review Con-

ten⁵⁰ oder Hochschullehrern⁵¹, die sich sämtlich verstärkten Forderungen nach kollegialer und öffentlicher Kontrolle ausgesetzt sehen⁵².

Nachdem die persönliche und sachliche Unabhängigkeit, jedenfalls in den westlichen Ländern weitgehend gesichert erscheint, konstatieren manche Beobachter nunmehr einen »weltweiten Trend« zur Einforderung einer stärkeren Verantwortlichkeit der Justiz und ihrer Richter⁵³. Man mag

zweifeln, ob hier nicht eine Entwicklung, die sich in der USA abzeichnet, voreilig zu einem weltweiten Trend hochstilisiert wird. Auf die Dauer wird sich die deutsche Justiz einer analogen Entwicklung jedoch kaum entziehen können. Das gilt um so mehr, als die systemimmanenten Kontrollen laufend abgebaut werden.

Seit der sog. Beschleunigungsnovelle zur ZPO von 1976 haben alle Justizreformgesetze eine Einschränkung der Rechtsmittel, einen Abbau des Kollegialprinzips und den Verzicht auf Begründungsnotwendigkeiten gebracht. Besonders gravierend ist die Einschränkung der Rechtsmittel, denn sie stehen nicht nur objektiv als Mittel der Qualitätskontrolle im Vordergrund, sondern sie begründen auch in der Sicht des Publikums maßgeblich die Legitimität der Justiz. Im Rahmen der sog. Procedural-Justice Forschung hat Leventhal die Bedeutung einer sog. correctability-rule herausgestellt. Sie besagt, daß ein Verfahren als fair angesehen wird, wenn es Berufungsmöglichkeiten vorsieht, um mögliche Fehler auszuräumen⁵⁴. Die Geltung dieser Regel ist empirisch gut belegt. Im Anschluß an amerikanische Untersuchungen haben Barret und Lamm (1989) untersucht, wie westdeutsche Studenten das Verhältnis von Verfahrensdauer und Verteilungsgerechtigkeit einschätzen, und haben dabei gefunden, daß deutsche Probanden vergleichsweise größeren Wert auf Möglichkeiten zur Korrektur des Verfahrensergebnisses legen⁵⁵. Eine im Frühjahr 1988 in Berlin durchgeführte Meinungsumfrage enthielt auch die Frage: »Was Ihnen lieber: Mehrere Instanzen? Nur eine Gerichtsinstanz?« Auf diese Frage wurden die Probanden mit dem Hinweis vorbereitet, daß die Inanspruchnahme mehrerer Instanzen zu einer Verfahrensdauer von mehreren Jahren führen könne. 83 % der Befragten sprachen sich für mehrere Instanzen aus, 15 % nur für eine Instanz. 2 % machten keine Angaben. Bei keiner anderen Frage war die Übereinstimmung so hoch⁵⁶.

Einen zaghaften Versuch, sich dem Problemkreis anzunähern, gab es 1981 auf einer Tagung der Evangelischen Akademie in Bad Boll über »Innere und äußere Kontrolle der Justiz«⁵⁷. Seither ist das Thema hierzulande wieder vergessen worden. Die Qualität der Justiz wird mehr oder weniger kategorisch für unkontrollierbar erklärt. Wie das amerikanische Beispiel zeigt, muß das nicht das letzte Wort bleiben. Es ist der Überlegung wert, ob die Justiz nicht vielleicht sich aus eine Qualitätskontrolle in Gang setzen sollte, bevor sie ihr von außen aufgezwungen wird.

ference September 15–12, American Law Institute – American Bar Association, Committee on Continuing Professional Education, Philadelphia, Pennsylvania 1988; ferner Douglas E. Rosenthal, Evaluating the Competence of Lawyers, in: Lester Brickman / Richard Lempert (Hrsg.), The Role of Research in the Delivery of Legal Services: Working Papers and Conference Proceedings, The Resource Center for Consumers of Legal Services, Washington D.C., 1976, S. 109 ff.; Rick J. Carlson, Measuring the Quality of Legal Services: An Idea Whose Time Has Not Come, ebd. S. 143 ff.; Michael J. Saks / Alice R. Benedict, Evaluation and Quality Assurance of Legal Services: Concepts and Research, ebd., S. 181 ff. Aus Kanada sind bemerkenswert die 1979 und 1981 erschienenen Bände »The Legal Profession and Quality of Service« (Report and Materials of the Conference on Quality of Legal Services, Ottawa, Ontario, 26.–28. 10. 1978) und »The Legal Profession and Quality of Service. Further Reports and Proposals« (Report and Materials of a National Workshop on Quality of Legal Services held in Toronto, October, 1980), beide Bände hrsg. von W. H. Hurlburt und verlegt von der Federation of Law Societies of Canada und dem Canadian Institute for the Administration of Justice in Edmonton Alberta. Aus Deutschland sind hier insbesondere zehn Beiträge zum Themenschwerpunkt »Qualitätssicherung in den Freien Berufen« in dem Jahrbuch 1983/84 »Forschung über Freie Berufe« zu nennen, darunter ein (allerdings ziemlich substanzloser) Beitrag von Hinrich Rüping, Qualitätssicherung im Anwaltsberuf (S. 143 ff.).

50 Giorgio Freddi / James Warner Björkman (Hrsg.), Controlling Medical Professionals, Sage Publications, London 1989; Siegfried Eichorn, Qualitätsprogramme in der Krankenhauswirtschaft, in ders., Krankenhausbetriebslehre, Stuttgart 1987, 183 ff.; Rosemarie Stein, Qualitätssicherung – eine unbequeme Aufgabe, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 1. 1991. Über »Qualitätssicherungssysteme in Recht und Medizin im Vergleich« Schreiber, aaO (Fußn. 13).

51 Dazu Herbert W. Marsh, Student's Evaluations of University Teaching: Research Findings, Methodological Issues, and Directions for Future Research, Journal of Legal Education 11, 1987, S. 253 ff. Die deutsche Diskussion hat sich insbesondere im Anschluß an eine Untersuchung des »Spiegel« (Heft 50/1989 sowie »Spiegel Spezial«: Welche Uni ist die beste?, Hamburg März 1990) über die Qualität deutscher Hochschulen entwickelt; vgl. Erwin K. Scheuch, Wie gut sind unsere Hochschulen?, Soziologie (Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für Soziologie), Heft 2, S. 1990, S. 73 f.; Siegfried Lammek, Zur Professionalität der Studie: »Welche Uni ist die beste?«, ebd. S. 91 ff.

52 John Paul Ryan, Evaluating Judicial Performance: Problems of Measurement and Politics, in: Philip Dubois (Hrsg.), The Analysis of Judicial Reform, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1982, 121 ff.

53 Mauro Cappelletti, »Who Watches the Watchmen?«. A Comparative Study on Judicial Responsibility, in: Shimon Sheffrey / Jules Dechênes, Judicial Independence: The Contemporary Debate, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1985, S. 550 ff., S. 554; Anderson, Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A., American Journal of Comparative Law 28, 1980, S. 393 ff.

54 What is Procedural Justice?: Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures, Law and Society Review 1988, 104 ff., 129; ähnlich Lind/Tyler, aaO (Fußn. 12), S. 109.

55 E. J. Barrett, / H. Lamm, The Role of Procedural Justice in the Allocation of Limited Resources: A West German Perspective, Social Justice Research 3, 1989, S. 21 ff.

56 Vertrauen in die Justiz: Ergebnisse einer Umfrage in Berlin, Deutsche Richterzeitung 1988, 392.

57 Vgl. dazu das Konferenzprotokoll 18/81 mit Beiträgen von Dieter Simon, Otto Kaufmann, Erhard Becker, Rudolf Wassermann, Theodor Rasehorn und Karlmann Geiss, hrsg. von der Pressestelle der Evangelischen Akademie Bad Boll.