

Klaus F. Röhl

[abgedruckt in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Offene Rechtswissenschaft, Tübingen, Mohr Siebeck 2010, S. 1279-1319]

Reform der Justiz durch Reform der Justizverwaltung

Wenige Wissenschaftler haben die Chance, ihre Vorstellungen und Fähigkeiten in die Praxis einzubringen. *Wolfgang Hoffmann-Riem* hat diese Chance gleich zwei Mal ergriffen, zunächst 1995 bis 1997 als Justizsenator in Hamburg und seit 1999 als Richter des Bundesverfassungsgerichts. Als Justizsenator hat er in Hamburg eine Justizreform auf dem Verwaltungswege eingeleitet, die zum Vorbild für mehr oder weniger alle Bundesländer geworden ist. Die folgenden Seiten sollen zeigen, wie sich diese Binnenreform der Justiz weiter entwickelt hat.

I. Das Projekt »Justiz 2000«

1993 war in Hamburg die »Statt-Partei« in das Parlament eingezogen. Sie koalierte mit der SPD unter Bürgermeister *Voscherau* und durfte zwei Senatoren vorschlagen. Als Justizsenator benannte sie *Klaus Hardraht*, der zuvor als Staatssekretär im sächsischen Justizministerium am Aufbau der dortigen Justiz mitgewirkt hatte und der am 1. September 1995 als Innenminister wieder nach Sachsen ging. Nachfolger wurde am 15. September 1995 *Hoffmann-Riem*. Die Statt-Partei wollte sich durch sachliche Politik profilieren. Das ist ihr mit dieser Personalie fraglos gelungen. *Hoffmann-Riem* blieb bis zum Ende der Wahlperiode im Amt. Seine Nachfolgerin wurde *Lore Peschel-Gutzeit*, die zuvor Justizsenatorin in Berlin gewesen war. Gleich in seiner Rede zum Amtsantritt am 28. 1. 1996 hatte *Hoffmann-Riem* das Projekt »Justiz 2000« angekündigt.¹ Er betonte zwar, dass noch kein fertiges Konzept vorliege, dass ein solches vielmehr erst gemeinsam zwischen allen Beteiligten erarbeitet werden müsse, nannte aber doch schon die wesentlichen Ansatzpunkte, nämlich Fortsetzung des Umbaus der Geschäftsstellen, Ausbau der Informations und Kommunikationstechnik, Dezentralisierung, Budgetierung und Übernahme von weiteren Elementen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). In seiner Rede zur Amtsübergabe an seine Nachfolgerin konnte er sagen:

»In wichtigen Teilen der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, des Strafvollzuges und der Justizbehörde ist eine Aufbruchstimmung zu spüren, ein Wille, vom Objekt lähmender Resignation zum handelnden Subjekt der Neuerung zu werden. Hamburg ist weiter vorangeschritten auf dem Weg der Modernisierung als jedes andere Bundesland.«²

¹ Deutsche Richterzeitung 1996, S. 169-174.

² <http://www.drb-hamburg.de/index.htm>.

Anders als sein Vorgänger³ hatte *Hoffmann-Riem* keinen »Stallgeruch«. Er hatte vor seinem Amtsantritt als Senator auch noch nicht zu Fragen der Justizreform publiziert.⁴ Aber er war auf die neue Aufgabe theoretisch vorbereitet. Seit Anfang der 1990er Jahre stand er – zusammen mit *Eberhard Schmidt-Aßmann* – im Mittelpunkt der Reformdiskussion unter deutschen Verwaltungsrechtslehrern.⁵ Die Richtung der Diskussion hat *Schmidt-Aßmann* 1998 in seiner Programmschrift »Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee« festgehalten: Alles Recht ziele auf Wirksamkeit.⁶ Daher müsse eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft entwickelt werden. Erforderlich sei eine Verlagerung des Schwerpunkts

³ *Hardraht* war 1970-1972 Richter am Landgericht Hamburg und 1979-1982 Richter am OVG gewesen. Zwischenzeitlich war er in der Hamburger Justizbehörde tätig, ab 1987 als Leiter des Amtes für Allgemeine Verwaltung (Personal, Haushalt, Bau, Organisation).

⁴ Die Veröffentlichungen zu Fragen der Justizreform beginnen 1996 und reichen bis in die jüngste Vergangenheit:

1996: Auf dem Weg zu einem Organisationskonzept »Justiz 2000«, Deutsche Richterzeitung 1996, S. 169-174; erneut abgedruckt in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat, 1998, S. 21-33

1997a: Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz - das Magische Viereck der Dritten Gewalt, Juristenzeitung 1997, S. 1-8

1997b: Für ein professionelles Gerichtsmanagement, Deutsche Richterzeitung, 1997, S. 290-293

1997c: Opferhilfe und Opferschutz, Neue Kriminalpolitik 1997, Heft 1, S. 22-25

1997d: Optimierung durch Reorganisation der Gerichtsverwaltung – Reform unter Krisenbedingungen, Die Verwaltung 1997, S. 481-516

1998a: Justiz 2000 – Reform der Gerichtsverwaltung am Beispiel Hamburgs, Deutsche Richterzeitung 1998, S. 109-119

1998b: Zur Zukunft der Justizpolitik in Deutschland, Recht und Politik 1998, S. 1-10; ferner abgedruckt in: Schleswig-Holsteinische Anzeigen 1998, S. 125-130

1998c: Rationalisierung der Aufbauorganisation und Geschäftsprozesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg, in: R. Pitschas (Hg.), Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1999, S. 95-115 sowie in Nord ÖR 1998, S. 324-331

1998d: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr »Projekt Justiz 2000«, in: W. Hoffmann-Riem (Hg.), Reform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat, 1998, S. 243-282

1999a: Über Privilegien und Verantwortung – Justiz zwischen Autonomie und Anomie, Deutsches Anwaltsblatt 1999, S. 2-9

1999b: Justizdienstleistungen im kooperativen Staat, Juristenzeitung 1999, S. 421-430; zugleich in überarbeiteter Fassung in: G. F. Schuppert (Hg.), Jenseits von Privatisierung und »schlankem« Staat, 1999, S. 159-193

1999c: Notare im Dienst am Rechtsstaat – Amtsausübung zwischen Privileg und Verantwortung, Zeitschrift für die Notarpraxis, 1999, S. 345-352

2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, Deutsche Richterzeitung, 2000, S. 18-31
Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2001

2002: Mehr Selbständigkeit für die Dritte Gewalt?, Referat. Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages, Berlin, Bd. II/1, Q11 32. In aktualisierter Fassung ferner veröffentlicht in Deutsche Richterzeitung, 2003, S. 284-291

2007: Richterliche Unabhängigkeit in Zeiten struktureller Veränderungen der Justiz, in: Festschrift für R. Scholz, 2007, S. 499-517 (erweiterte Fassung des Referats »Unabhängigkeit der Dritten Gewalt« beim Deutschen Juristentag 2006 in Stuttgart).

⁵ *Hoffmann-Riem* und *Schmidt-Aßmann* haben die Aktivitäten in zehn Tagungen gebündelt und die Beiträge in zehn Bänden zusammengefasst. Den Anfang mit programmatischen Beiträgen machte 1993 der Band »Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen – Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts«, den Abschluss im Jahre 2004 der Band »Methoden der Verwaltungswissenschaft«. Seit 2006 erscheinen mit dem Anspruch auf eine systematische Gesamtdarstellung die auf drei Bände angelegten »Grundlagen des Verwaltungsrechts«. Vgl. ferner *Martin Eifert*, Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch, VVDStRL 67, 2008, 286-333.

⁶ _____ 2. Aufl. 2004.

juristischer Tätigkeit von einer Interpretationswissenschaft zu einer Steuerungswissenschaft. Als Folge dieser Verlagerung gerät das verwaltungsinterne Recht stärker in den Blick. Und so wurde schon sehr bald das »Organisationsrecht als Steuerungsressource«⁷ entdeckt. Von Anfang an war aber auch der Gedanke der geplanten oder jedenfalls geförderten Innovation, der später viele Arbeiten *Hoffmann-Riems* durchzieht, von Bedeutung.

Das Reformprojekt »Justiz 2000« war ohne konkretes Vorbild. Als *Hoffmann-Riem* sein Amt als Senator antrat, hatte sich bei der Justiz großer Reformbedarf angestaut. Die enormen Ausgaben für den Aufbau Ost hatten die öffentliche Hand in eine Finanzkrise gestürzt, die es ausschloss, die Probleme durch eine Ressourcenvermehrung zu lösen. Die vom Bundesministerium veranstaltete »Strukturanalyse der Rechtspflege« war gerade abgeschlossen und wurde evaluiert.⁸ Es gab viele Vorschläge und Bausteine zur Abhilfe, fehlte aber an einem schlüssigen Gesamtkonzept. Dieses übergreifende Konzept fand *Hoffmann-Riem* im NSM.

Eigentlich war das NSM nur für die allgemeine Verwaltung gedacht gewesen und hier insbesondere für die Kommunalverwaltung. *Hoffmann-Riem* erkannte jedoch das Potential des NSM für die Reform der Gerichtsverwaltung. Allerdings musste das Modell dafür zunächst auf die Bedürfnisse der Justiz umgeschrieben werden. In einer Rede vor dem Hamburgischen Richterverein am 21. 2. 1996 ordnete *Hoffmann-Riem* dieses Konzept in das »magische Viereck« von Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz ein.⁹ Dabei wurde er durch seinen wissenschaftlichen Mitarbeiter *Martin Eifert*¹⁰ unterstützt. Formell startete das Projekt »Justiz 2000« mit einer Einsetzungsverfügung vom 12. September 1996.¹¹

Anders als sein Vorgänger *Hardraht*, der mit Plänen zur Liberalisierung des Strafvollzugs Aufsehen erregt hatte, und anders auch als seine Nachfolgerin, konnte *Hoffmann-Riem* die politischen Konfliktlinien weitgehend vermeiden. Das Reformprojekt spielte sich im Wesentlichen zwischen Senatsverwaltung und dem Personal in den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und den Strafvollzugsanstalten ab. Das bedeutet nicht, dass Konflikte ausblieben. Die Richterschaft und auch das übrige Personal waren und sind bis zu einem gewissen Grade organisiert und verfolgen auch eigene Interessen. Aber durch geschickte Personalführung und Gesprächsangebote gelang es *Hoffmann-Riem*, jedenfalls eine kritische Masse hinter sich zu bringen. Er machte seine Ankündigung wahr, die Details des Projekts gemeinsam zwischen allen Beteiligten zu erörtern. Es gab viele Diskussions- und Einführungsveranstaltungen, und als neues Kommunikationsmittel wurde ein »Justiz-Info« installiert, mit dem sich der Senator regelmäßig an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der betroffenen Bereiche wandte, um ihnen die vorgesehenen Maßnahmen zu erklären und um

⁷ *Hoffmann-Riem*, Organisationsrecht als Steuerungsressource – Perspektiven der verwaltungsrechtlichen Systembildung, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Organisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 355-395.

⁸ *Johannes Stock/Petra-Ida Thünte*, Strukturanalyse der Rechtspflege. Bilanz eines Forschungsprogramms des Bundesministeriums der Justiz, 1996.

⁹ JZ 1997, S. 1-8.

¹⁰ Das Neue Steuerungsmodell – Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung 1997, S. 75 - 96; nochmals abgedruckt in: W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, Baden-Baden 1998, S. 163 – 187.

¹¹ Abgedruckt in: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hg.), Reform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat, 1998, S. 285-291. Über das Gesamtprojekt gibt am besten der in diesem Band (S. 37-128) abgedruckte »Bericht der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg – Stand: 15. Mai 1997« Auskunft. *Hoffmann-Riem* selbst hat die Leitideen der Reform und die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung eindrucksvoll in 1997c (wie Fn. 4) beschrieben.

ihre Mitarbeit zu werben. Bei Richtern und Staatsanwälten, so behauptete jedenfalls der Deutsche Richterbund (DRB), überwog dennoch die Skepsis gegenüber dem Reformprojekt.¹² Aber die Mehrheit blieb wie üblich passiv. Nur wenige artikulierten ihren Widerstand.¹³

Ein zentrales Problem stellt bei jeder auf Effizienz angelegten Reform die Autonomie der professionellen Berufsträger dar.¹⁴ Das gilt bei der Gesundheitsreform, insbesondere bei der Reform des Krankenhauswesens, wo die Ärzte darauf pochen, dass ihre Verpflichtung zum Besten des Patientenwohls zu handeln, nicht eingeschränkt werden dürfe. Das gilt bei der Hochschulreform, die sich mit Professoren konfrontiert sieht, die sich auf die Wissenschaftsfreiheit berufen. Und das gilt bei der Justizreform, denn im Zentrum der Justiz steht die Richterschaft. Administrativen Zumutungen gegenüber ist sie schnell mit dem Argument der richterlichen Unabhängigkeit zur Hand. Die Abgrenzung der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber der Justizverwaltung¹⁵ war und ist eine Herausforderung für alle auf Effizienz zielenden Reformanstrengungen. Sie durchzieht alle Veröffentlichungen *Hoffmann-Riems* zur Justizreform. Die nachfolgende Darstellung konzentriert sich deshalb auf den Kernbereich der Justiz, in dem die Richterschaft mit ihrer Autonomie den Widerpart der Verwaltung bildet.

II. Justizreform und Justizverwaltungsreform

1) *Das Justizressort*

Wenn von einer Justizreform die Rede ist, denkt man in erster Linie an eine Reform der Gerichtsverfassung und der Prozessordnungen. Alle wichtigen Gesetze sind Bundesgesetze, so dass die Länder, die die Gerichte verwalten und finanzieren, darauf nur geringen Einfluss haben. Die Führungsrolle bei der Modernisierung der Justiz lag daher traditionell beim Bund. Deshalb war das Hamburger Projekt »Justiz 2000« insofern innovativ, als es nicht auf den Bundesgesetzgeber wartete, sondern die Möglichkeiten einer Justizreform von innen auszuschöpfen versuchte. Alle Bundesländer haben sich an diesem Vorbild orientiert, und die Reformanstrengungen dauern an. Auf einem „Symposium Justizlehre“ in Dresden im März 2009 betonte der Amtschef des Justizministeriums von Baden-Württemberg, *Steindorfner*, Verwaltungen müssten sich von innen reformieren, damit ihnen die Reformen nicht von außen aufgedrängt würden, und tatsächlich sei die Justiz damit weiter vorangekommen als jede andere Verwaltung.

Für die Verwaltung der Gerichte ist in Deutschland herkömmlich ein besonderes Justizministerium zuständig. Es verwaltet außerdem regelmäßig die Staatsanwaltschaft und den Strafvollzug. Mit der Entstehung besonderer Fachgerichtsbarkeiten wurde dieser Organisationsprinzip in den meisten Bundesländern zunächst durchbrochen. Nach der Wiedervereinigung wurde die Verwaltung aller Gerichtszweige in den neuen Bundesländern jedoch

¹² Positionspapier DRiZ 1999, 457.

¹³ Ausführlich und gehaltvoll wurde die Ablehnung von einer Arbeitsgruppe Hamburger Verwaltungsrichter begründet: *Bertram/Daum/Graf von Schlieffen/Wagner*, Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, 1998, verfügbar unter <http://www.richterverein.de/j2000/vgbericht.pdf>.

¹⁴ Zu diesem Thema *Hoffmann-Riem*, Zwischen Autonomie und Anomie – über funktionale und personale Privilegien in der Justiz, in: ders., *Modernisierung von Recht und Justiz*, 2001, S. 289-307.

¹⁵ Zum Sprachgebrauch: Justizverwaltung und Gerichtsverwaltung sind nicht deckungsgleich. Gerichtsverwaltung ist der engere Begriff, der die Administration nur der Gerichte meint, während Justizverwaltung darüber hinaus mit der Verwaltung gerichtsnaher Tätigkeiten (Vollzug, Anwaltschaft, Notariat u. a. m.) befasst ist. Im Text ist gelegentlich auch dann von Justizverwaltung die Rede, wenn nur die Gerichtsverwaltung gemeint ist.

sogleich unter einem Rechtspflegeministerium zusammengefasst, und seither hat sich diese Idee auch in den alten Ländern durchgesetzt. Bayern bleibt das letzte Bundesland, dessen Justizministerium nur für die Zivil- und die Strafjustiz zuständig ist, nicht aber für die Fachgerichte. In Berlin sind nur das Arbeitsgericht und das gemeinsame Landesarbeitsgericht für Berlin und Brandenburg vom Justizressort ausgenommen. Die anderen Bundesländer haben ein Rechtspflegeministerium, das alle fünf Gerichtsbarkeiten betreut. Dagegen gehören die oberen Bundesgerichte zum Geschäftsbereich des für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Bundesministers. Das Bundesverfassungsgericht verwaltet sich selbst.

Eine gewisse Uneinheitlichkeit zeigt sich darin, dass einige Länder dem Justizministerium weitere Zuständigkeiten zugeordnet haben, so Bayern den Verbraucherschutz, Hessen die Integration und Europa, das Saarland Arbeit, Gesundheit und Soziales und Schleswig Holstein Arbeit und Europa. Gegen eine solche Anreicherung der Kompetenzen des Justizministeriums sind bisher keine Rechtsbedenken laut geworden. Zum Konflikt kam es jedoch, als Nordrhein-Westfalen 1998 das Justizministerium mit dem Innenministerium zusammenlegen wollte.¹⁶ Die Pläne der Landesregierung wurden erst durch ein Urteil des Staatsgerichtshofs gestoppt.¹⁷ Die Rechtsgründe der Entscheidung haben wenige¹⁸ überzeugt. Die Argumente richteten sich gegen die Reichweite der Organisationsgewalt der Regierung – und waren auch insoweit kaum tragfähig. Im Hintergrund stand jedoch die Besorgnis über eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte. Auch dazu lässt sich nur schwer juristisch argumentieren, denn der administrative Zugriff auf die Gerichte ist nicht von der Ressortzuständigkeit abhängig. Aber die Existenz eines besonderen Justiz- oder Rechtspflegeministeriums ist doch von großer Symbolkraft für die Dritte Gewalt und deshalb für die politische Durchsetzung ihrer Interessen nicht ohne Bedeutung. Die politische Realität entwickelt sich aber wohl in eine andere Richtung. Der Journalist *Micha Guttman* meinte 2004, »eigenständige Justizminister [seien] Auslaufmodelle.«¹⁹

2) Von der Strukturanalyse der Rechtspflege zum Neuen Steuerungsmodell

1972 hatte *Rolf Bender* den Blick auf die Möglichkeit einer Justizreform von innen gelenkt, und zwar gleich in doppelter Weise, nämlich einerseits durch eine Umgestaltung des Zivilprozesses nach dem »Stuttgarter Modell« (Hauptverhandlung in Zivilsachen) und andererseits durch den Hinweis auf betriebswirtschaftliche Methoden zur Verbesserung der Justizorganisation.²⁰ Der letztere Hinweis wurde mit der vom Bundesjustizministerium ver-

¹⁶ Organisationserlass des Ministerpräsidenten vom 9. Juni 1998, GV NW 1998, 544.

¹⁷ VerFGH Nordrhein-Westfalen NJW 1999, 1243 = DRiZ 1999, 99; ablehnend etwa *Horst Sendler*, Vom schönen Schein des bösen Scheins – Oder: Alle macht den Richtern!, NJW 1999, 1232-1235, und *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt NJW 1999, 1235 f.; *Ralf Brinktrine*, Organisationsgewalt der Regierung und Vorbehalt des Gesetzes, Jura 2000, 123-132. Eigentlich ging es um einen Organstreit zwischen der CDU-Fraktion des Landtages und der (SPD-)Regierung über die Frage, ob der Ministerpräsident mit seinem Organisationserlass, durch den er Justizministerium und Innenministerium zusammenlegte, in die Kompetenz des Parlaments eingegriffen hatte, eine Frage, die der VerFGH unter Heranziehung des Wesentlichkeitsgrundsatzes bejahte. Es ging also nicht um die Frage, ob die Abschaffung des eigenständigen Justizministeriums im Hinblick auf die Gewaltengliederung und die Unabhängigkeit der Rechtspflege mit der (Landes-)Verfassung vereinbar war. Der VerFGH ließ jedoch deutliche Sympathien für den Standpunkt erkennen, in der Sache sei ein eigenständiges Justizministerium erforderlich, um das Fehlen einer Selbstverwaltung der Judikative zu kompensieren.

¹⁸ Z. B. *Wilfried Erbguth*, Die Ressortierung der Justiz und der Gesetzesvorbehalt – Anmerkungen zu VerFGH NW, Urt. v. 9.2.1999, NWVBl. 1999, 176 und zur Entscheidungskritik –; NWVBl. 1999, 365-369.

¹⁹ Justizminister(in) – ein Amt ohne Zukunft, DRiZ 2004, 310 (Gastkommentar).

²⁰ *Rainer Zwiesele/Rolf Bender*, Betriebswirtschaftliche Methoden und Vorschläge zur Verbesserung der Justizorganisation, in: *Rolf Bender* (Hg.), *Tatsachenforschung in der Justiz*, 1972, 197-230.

anlassten »Strukturanalyse der Rechtspflege« aufgenommen. Die Geschäftsabläufe in den Gerichten wurden von Unternehmensberatungen durchleuchtet, und damit kamen betriebswirtschaftliche Aspekte des Managements und der Effizienz ins Spiel.

Sieben Jahre hindurch, von 1988 bis 1994, wurden nach einem Konzept der Prognos AG 20 Einzeluntersuchungen durchgeführt. Sie galten drei Schwerpunktbereichen:

- der Organisation der Gerichte und ihren Arbeitsabläufen
- dem Zusammenspiel zwischen gerichtlicher und außergerichtlicher Konfliktregelung
- dem Verfahrensrecht.

Für den Schwerpunktbereich »Organisation der Gerichte« wurden sechs Forschungsaufträge vergeben. Drei Aufträge gingen an die Unternehmensberatung Kienbaum GmbH, nämlich eine Organisationsuntersuchung bei den Amtsgerichten²¹, eine Untersuchung der Gerichtsorganisation in den fünf neuen Bundesländern sowie eine Organisationsuntersuchung der Kollegialgerichte und des Instanzenzugs der ordentlichen Gerichtsbarkeit²². Die Unternehmensberatung Wibera erhielt den Auftrag zu einer vergleichenden Untersuchung der Organisationsstrukturen an den Verwaltungs- und Finanzgerichten.²³ Die Professoren *Herbert Fiedler* und *Fritjof Haft* untersuchten die Möglichkeiten des Einsatzes moderner Informationstechniken am Arbeitsplatz der Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger²⁴, und schließlich habe ich selbst eine Untersuchung über Gerichtsverwaltung und Courtmanagement in den USA beigesteuert²⁵.

Der wichtigste Baustein für die Justizreform, der sich aus der »Strukturanalyse« ergab, war die Schaffung von sog. Serviceeinheiten, nämlich die Zusammenführung der Aktenverwaltung durch die Geschäftsstellen mit dem Schreibdienst, dem Protokolldienst und der Kostensachbearbeitung zu einer ganzheitlichen Sachbearbeitung, die zugleich die räumliche und persönliche Nähe zur Richtern und Rechtspflegern herstellt. Dieser Organisations-schritt ist heute in allen Bundesländern nachvollzogen worden.²⁶ Nach Schätzungen aus der Praxis bringt die bloße Optimierung der Organisationsumgebung einen Produktivitätsfortschritt bei der Richterarbeit von 10 %. Als verbesserungsfähig gelten weiterhin Kooperation und Teamarbeit zwischen Geschäftsstellen, Rechtspflegern und Richtern, als Desiderat die Einführung neuer Formen der Richterassistenz.

Die »Strukturanalyse« war noch zu früh, um den neuen Trend der Verwaltungsmodernisierung aufzunehmen: das New Public Management und mit ihm das NSM, das den konzeptionellen Rahmen für eine betriebswirtschaftlich orientierte Reorganisation der öffentlichen Verwaltung bot. Dieser Ansatz war zwar schon in den 80er Jahren in Neusee-

²¹ *Axel G. Koetz/Ludwig Frühauf*, (Kienbaum Unternehmensberatung GmbH) Organisation der Amtsgerichte, 1992. Das kümmerliche Ergebnis hatten schon einige Beiträge in dem 1972 von *Rolf Bender* herausgegebenen Band »Tatsachenforschung in der Justiz« weitgehend vorweggenommen.

²² *Axel G. Koetz*, Organisation der Kollegialgerichte und des Instanzenzuges der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege, 1993.

²³ Wirtschaftsberatung-Aktiengesellschaft; Deutschland, Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungs-/Finanzgerichte. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege, 1991.

²⁴ *Herbert Fiedler/Fritjof Haft*, Hg., Informationstechnische Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern, 1992.

²⁵ *Klaus F. Röhl*, Gerichtsverwaltung und Courtmanagement in den USA, 1993.

²⁶ Die Durchführung war anfangs nicht zuletzt wegen der Tarifstruktur des öffentlichen Dienstes schwierig, denn in der Regel führt jede Anreicherung der Tätigkeiten an einem Arbeitsplatz zu einer höheren Einstufung. Das spiegelt sich in einem Beschluss der 66. Justizministerkonferenz vom 12.-14.6.1995 in Dessau wieder, abgedruckt bei *Thomas Aumüller/Dieter Stempel* (Hg.), Strukturelle Veränderungen in der Justiz, 1996, S. 98 f.

land entwickelt worden, wurde in Deutschland jedoch erst durch Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung und einen »Bericht« der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vom 1. 9. 1993 über den engeren Kreis einiger Fachleute hinaus bekannt.²⁷ Erst die Kombination betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente mit der Informations- und Kommunikationstechnik (IT) durch die »Strukturanalyse« hat die über Jahrzehnte eher passive Justizverwaltung in Stand gesetzt, selbst aktiv zu werden. Durch die Übertragung des NSM auf die Gerichte gewann die Reform auf dem Verwaltungswege die notwendige Schubkraft.

3) *Große Justizreform und Zusammenführung der Fachgerichte*

Die deutsche Justiz ist bis in die Gegenwart durch die Reichsjustizgesetze von 1879 geprägt. Immer wieder gab es Anläufe für eine »Große Justizreform« mit Hilfe des Gesetzgebers. Meistens war nur der Zivilprozess gemeint, der den weitaus größeren Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit ausfüllte. Doch bis in die Gegenwart ist es bei immer neuen Entlastungs-, Vereinfachungs-, Beschleunigungs- und Konzentrationsnovellen geblieben. 2004 unternahm die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JUMIKO) einen neuen Anlauf »für die Entwicklung des Gesamtkonzepts einer ›Großen Justizreform‹, mit der die notwendige Leistungsstärke und Zukunftsfähigkeit der Justiz langfristig gesichert wird.«²⁸ Auf der Folgekonferenz vom 29. bis 30. Juni 2005 wurden Leitlinien für die Große Justizreform beschlossen.²⁹ Kurz darauf wurde diese Reform von der Justizministerin des Bundes in einem Presseinterview für gescheitert erklärt, da die Länder mit dem Projekt nur Geld einsparen wollten.³⁰

²⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Das neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993, verfügbar unter http://www.kgst.de/menu_oben/die_kgst/verwaltungsreform/5_1993.pdf. Jetzt: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln, Das neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, 2007, KGSt-Bericht KB 2007/2.

In Deutschland wurde die Verwaltungsmodernisierung auf der Grundlage des NSM von der Bertelsmann-Stiftung angestoßen, gefördert oder begleitet. Nach der Kommunalverwaltung wurden Krankenhäuser, Bibliotheken und Hochschulen zum Ziel einer ökonomisierenden »Modernisierung«. Außer der Justiz gibt kaum einen gesellschaftlichen Bereich, den die Bertelsmann-Stiftung ausgelassen hat. Kritisch zum Einfluss der Bertelsmann-Stiftung *Jens Wernicke/Torsten Bultmann* (Hg.), Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Der medialpolitische Komplex aus Gütersloh, 2., erw. Aufl. 2007. Die Kritik geht im Kern dahin, »dass die Stiftung zur *Entpolitisierung* gesellschaftlicher Interessenkonflikte über eine zielgerichtete Rechts-Links-Verwischung aktiv beiträgt – vorrangig durch ideologische Konstruktion so genannter ›Sachzwänge‹« (Vorwort, S. 9). Noch kritischer, ja schon polemisch die »Gruppe du bist Bertelsmann«, Broschüre gegen Ökonomisierung und Bertelsmann, im Internet unter <http://www.bertelsmannkritik.de/pdf/broschuere-2009.pdf>, sowie *Susanne Schiller*, Untersuchung der politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme der Bertelsmann Stiftung auf die Reformen im öffentlichen Bereich, Bremer Diplomarbeit für den Studiengang Sozialpädagogik, 2007, im Internet unter <http://www.anti-bertelsmann.de/2007/EinflussBertelsmannStiftung.pdf>.

²⁸ Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. November 2004 in Berlin, Beschluss über Eckpunkte für eine »Große Justizreform«, verfügbar unter http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2004/hinleitung.pdf.

Ein Zwischenbericht der Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre (<http://www.reinhard-greger.de/justizreform/vereinheitlichung%20gerichtsverfassungen.pdf>) wurde auf der Konferenz der Justizministerinnen und -minister am 1./2. Juni 2006 in Erlangen beraten. Ferner *Heinrich Weber-Grellet*, Große Justizreform contra Selbstverwaltung, DRiZ 2006, 22-26.

²⁹ Verfügbar unter http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2005/ftop_i1.pdf.

³⁰ Kritisch zu dem Plan einer »großen« Reform *Stephan Weth*, Die Große Justizreform in Deutschland – Ein Bericht aus der Sicht der Wissenschaft, ZZP 120, 2007, 135-157.

Ein Kernpunkt der von den Justizministern geplanten »großen« Reform war die Zusammenlegung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten und die Eingliederung der Arbeitsgerichtsbarkeit in die Ziviljustiz. Den Justizverwaltungen war nämlich die Unversetzbarkeit der Richter nach Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG ein Dorn im Auge, weil sie es der Verwaltung erschwerte, die wechselnden Belastungen der fünf Rechtszüge personell auszugleichen.³¹ Die Eingänge bei den verschiedenen Gerichtsbarkeiten sind mittelfristig einem ständigen Auf und Ab unterworfen, das oft, aber nicht immer, durch Gesetzesänderungen verursacht wird. Die Verwaltungsgerichte hatten 2007 im Vergleich zu 2003 einen Geschäftsrückgang von 40 %. Seit 2004 nehmen die Eingänge in Zivilprozess-Sachen bei Amtsgerichten und Landgerichten ab. (Sie werden nach den Erfahrungen der Vergangenheit in einigem Abstand zum Konjunkturabschwung wieder anwachsen.) Im übrigen sind die Eingänge bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit weitgehend konstant. Die Belastung der Arbeitsgerichte ist bis 2007 gegenüber 2003 um fast 27 % gefallen. (Auch hier führt die Wirtschaftskrise 2009 zu einer Trendumkehr.) Dagegen hat die Belastung der Sozialgerichte nicht ganz so dramatisch zugenommen wie befürchtet. Sie war 2006 im Vergleich zu 2003 um 16 % gestiegen. Seither scheint sie insgesamt eher zurückzugehen, obwohl sich die Klagen gegen Hartz IV-Bescheide immer noch häufen.

2003 hatte sich die Situation zugespitzt, weil die Zuständigkeit für Streitigkeiten über die Grundsicherung der Arbeitssuchenden (Hartz IV)³² und über Sozialhilfeangelegenheiten³³ von den Verwaltungsgerichtsgerichten an die Sozialgerichte übertragen wurde. Die daraus ab 2005 entstehende Verschiebung des Arbeitsanfalls konnte nicht durch Versetzung von Verwaltungsrichtern an die Sozialgerichte ausgeglichen werden. Doch dem Vorstoß einiger Länder, dieses Problem durch eine Teilnovelle zu regeln, die den Ländern die Möglichkeit eröffnen sollte, Verwaltungsgerichte, Sozialgerichte und Finanzgerichte zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit zusammenzulegen, um den Personaleinsatz besser zu steuern, war kein Erfolg beschieden. Den notwendigen Personaltransfer von den Verwaltungs- zu den Sozialgerichten mussten die Länderjustizverwaltungen daher im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten durchführen, also durch Versetzungen von Richtern auf Probe, durch Abordnung, Neueinstellungen, und schließlich durch die Motivierung zum freiwilligen Wechsel aus anderen Gerichtsbarkeiten in die Sozialgerichtsbarkeit.³⁴

³¹ Zu Zu Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen *Fabian Wittreck*, Flexibilisierung des Richtereinsatzes?, DRiZ 2007, 356-362; Arbeitskreis 2 »Flexibilisierung des Richtereinsatzes«, Thesen und Referat von *Harald Schliemann* und Diskussionsbericht, in: Dokumentation zum 15. Deutschen Verwaltungsrichtertag 2007, 2008, S. 63-94.

³² Art. 22 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954.

³³ Art. 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022. 2004 folgten die Streitigkeiten über Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 1 Nr. 10 des Siebten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes – 7. SGGÄndG - vom 9. Dezember 2004, BGBl. I S. 3302).

³⁴ Zwar brachten vier Länder ein »Zusammenführungsgesetz« in den Bundesrat ein. Das Gesetz kam jedoch über eine erste Beratung im Bundestag nicht hinaus, da das Parlament am 21. Juli 2005 aufgelöst wurde. Es wurde von denselben Ländern 2006 noch einmal in den 16. Deutschen Bundestag eingebracht, aber auch dort nicht beraten. Von der Möglichkeit des 7. SGGÄndG, befristet einige Kammern der Verwaltungsgerichte als Sozialgericht tätig werden zu lassen, hat nur Bremen Gebrauch gemacht.

Das Scheitern der Zusammenführung der verschiedenen Gerichtsbarkeiten lag nicht nur am Widerstand aus der Richterschaft³⁵. Die Verwaltungsrichter hatten sich immer schon grundsätzlich für eine Zusammenführung der drei öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ausgesprochen, weil die im öffentlichen Recht nicht seltenen Gesetzesänderungen häufig zu Belastungsänderungen führen, die innerhalb der drei Gerichtszweige nur schwer aufgefangen werden können, da diese je für sich zu klein sind. Dagegen pochen die elitären Finanzrichter auf ihre Selbständigkeit, und die Selbständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit wird von einer großen Gewerkschafts- und Verbandslobby³⁶ gestützt. Aber das Scheitern der Zusammenführungspläne war auch in den Schwierigkeiten der Sache selbst begründet. Die Zusammenführung ist nicht ohne eine Verfassungsänderung zu haben, denn nach einer verbreiteten Ansicht ist mit den Art. 95 Abs. 1, 108 Abs. 6 GG eine Differenzierung auch der oberen Bundesgerichte, sondern auch des Unterbaus in den Ländern festgeschrieben. Ohne eine einheitliche neue Gerichtsverfassung und Prozessordnung würde die Zusammenführung kaum funktionieren. Wenn die Zusammenführung der Fachgerichte zur Ländersache wird, steht eine Zersplitterung der bis heute sehr einheitlichen deutschen Gerichtsstruktur zu befürchten.³⁷ Dabei gäbe es für eine Zusammenführung der Fachgerichte eine Reihe guter Gründe. Sie könnte den Zugang zum Recht für das Publikum übersichtlicher machen. Sie könnte ein Gegengewicht gegen die übermächtige ordentliche Gerichtsbarkeit schaffen und eine zu weitgehende Spezialisierung der Richter verhindern. Dagegen ist es nicht selbstverständlich, dass die erforderliche Umorganisation am Ende wirklich Einsparungen bringt.

III. Die Verwaltung des Mangels

Die wichtigste und teuerste Ressource der Justiz bildet das Personal. Deutschland ist dafür berühmt und berüchtigt, dass es im Verhältnis zur Einwohnerzahl mehr Berufsrichter beschäftigt als jedes andere Land der Welt. Vor der Wiedervereinigung gab es Anfang 1989 in der Bundesrepublik 17.672 Richter. Bis dahin war die Richterzahl immer nur gestiegen (von 14.054 1975). Der Gipfel wurde nach der Wiedervereinigung 1995 mit 22.134 erreicht. Danach nahm die Zahl der Richterstellen wieder ab, zunächst langsam und seit 2002 etwas stärker (auf 20.101 Ende 2008). Danach schien es, als ob der Justiz keine weiteren Kürzungen bevorstanden. Im Gegenteil, für die große Belastung der Sozialgerichte gab es sogar Neueinstellungen. Die allgemeine Wirtschaftskrise von 2008 hat jedoch alles verändert. Die Steuereinnahmen werden mindestens vorläufig sinken, so dass Zuwächse für den Justizhaushalt nicht zu erwarten sind. Drastischer wird die Krise sich noch durch die nunmehr im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse auswirken, die die Länder verpflichtet, ab 2020 auf jede Neuverschuldung zu verzichten, und sie damit zwingt, die strukturellen Defizite ihrer Landeshaushalte abzubauen. In Schleswig-Holstein etwa war deshalb bereits vor dem Zusammenbruch der Koalition im Juli 2009 für die Landesverwaltung ein Stellenabbau um 15 % beschlossen worden. Die Justiz sollte – neben Steuerwaltung, Polizei und Schule – mit 3,5 % davonkommen.

³⁵ Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zu der diskutierten Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten sowie zur Eingliederung der Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit: <http://www.rivsgbnrw.de/jreform/dr022004.pdf>.

³⁶ Z. B. durch *Andrea Nahles*, Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit verhindern – Qualität erhalten, DRiZ 2008, 311.

³⁷ Beklagt wird vor allem die Rechtszersplitterung, die dadurch eingetreten ist, dass § 15a EGZPO die Einführung der obligatorischen Streitschlichtung den Ländern überlassen hat mit der Folge, dass die Rechtsschutzversicherer nunmehr von Land zu Land mit ganz unterschiedlichen Regelungen konfrontiert sind.

Ein Standardargument der Richterschaft besagt, dass die Justiz doch nur 3 bis 4 % der Staatsausgaben verursache, und das bei einem Kostendeckungsgrad von über 50 %; die notwendige Aufbesserung falle deshalb gar nicht ins Gewicht.³⁸ Doch auf genaue Zahlen kommt es gar nicht an, denn das Argument verkennt die Gesamtsituation des politischen Verteilungskampfes. Man kann 100 Mal erklären, wie wichtig die Justiz für das Gefüge von Staat und Gesellschaft sei. Auch die schöne Rede von »Staatlicher Ressourcenverantwortung für eine funktionsfähige Justiz«³⁹ hilft nicht weiter. Man wird damit nicht gehört werden. Nicht nur die Gerechtigkeit ist so wertvoll, dass Geld eigentlich keine Rolle spielen dürfte. Das gilt auch für die Sicherheit (Polizei, Militär), für die Schönheit (Kunst), für die Gesundheit (Medizin) oder für die Wahrheit (Wissenschaft) und für die die Sicherung des Wohlstands (Rente, Arbeitslosen- und Sozialhilfe). Die öffentlichen Mittel werden letztlich nach anderen Gesichtspunkten verteilt.⁴⁰

Die Richterschaft ist der Ansicht, dass sie zu 15 bis 20 % überobligationsmäßige Arbeit leiste und beruft sich dazu auf die PEBB§Y-Zahlen. Sie hält der Justizverwaltung vor, dass sie davon absehe, unter Berufung auf die Verfassung für eine bessere Finanzausstattung der Justiz zu kämpfen.⁴¹ Doch objektive Maßstäbe für eine haushaltsrechtliche Unterausstattung sind nicht leicht zu finden. Rechtlich wird sie nur indirekt greifbar, wenn die Rechtsuchenden Schadensersatz wegen verzögerter Rechtsgewährung geltend machen. Nach der Rechtsprechung des EGMR zur Beurteilung der Verfahrensdauer nach Art. 6 Abs. 1 EMRK⁴² gehört eine Überlastung der Gerichte zu den strukturellen Mängeln, die der Staat abzustellen hat.⁴³ Eine Unterausstattung beeinträchtigt dagegen nicht direkt die richterliche Unabhängigkeit.⁴⁴ *Hoffmann-Riem* betont, in dieser Situation sei von einer demokratisch legi-

³⁸ Im Jahr 2005 gaben Bund und Länder 12,5 Mrd. Euro für den Rechtsschutz aus. Davon entfielen 0,4 Mrd. Euro auf den Bund und 12,1 Mrd. Euro auf die Länder. Die Ausgaben für die Ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften betragen 8,5 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben der Länder betragen 2005 289,4 Mrd. Euro, ihre Ausgaben für die Justiz lagen also bei 4,2 %. Tatsächlich liegt die Ausgabenquote – dass zeigt die inzwischen eingeführte Berücksichtigung von Versorgungslasten und Grundstückskosten – in Nordrhein-Westfalen immerhin bei 6 %; entsprechend niedriger fällt die Kostendeckung aus.

³⁹ Titel eines Aufsatzes von *Gunnar Folke Schuppert* in DRiZ 2006, 82-85. Darin: »Eine funktionsfähige staatliche Justiz stelle eine so bedeutsame Errungenschaft neuzeitlicher Rechts- und Konfliktkultur dar, dass ihre ressourcenmäßige Vernachlässigung schlechthin unverantwortlich wäre und ist.« Ferner *Eberhard Stitz*, Das Justizgewährungsdefizit, DRiZ 2006, 320-325.

⁴⁰ Ausführlich *Gerd Roellecke*, Der Lebensbedarf der Justiz und seine Bemessung, in: Helmuth Schulze-Fielitz (Hg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, 2002, S. 123-131. Wie zu hören ist, wurde *Hoffmann-Riem* seinerzeit in Hamburg von der Richterschaft kritisiert, weil er sich nicht mit ganzer Kraft in den politischen Verteilungskampf stürzte, sondern versuchte, mit den vorhandenen Mitteln auszukommen.

⁴¹ *Thomas Schulte-Kellinghaus*, ZRP 2006, Die Ressourcengarantie für die Dritte Gewalt, 169-172. In dem Mitteilungsblatt »Richter und Staatsanwalt in NRW« ist von »rechtswidrigen Zumutungen bei der Arbeitsbelastung« die Rede. (Heft 1, Februar 2009, S. 10).

⁴² Zu diesen *Almut Wittling-Vogel/Ilona Ulick*, DRiZ 2008, 87-89.

⁴³ EGMR Süßmann ./. Deutschland, Nr. 20024/92 Rn. 60, EuGRZ 1996, 514; Gast & Popp ./. Deutschland, Nr. 29357/95 Rn. 75 ff, NJW 2001, 211. Das Verfassungsgericht Brandenburg hat sich im Beschluss vom 20. März 2003 - VfGBbg 108/02 – damit begnügt, festzustellen, dass der andauernde Verfahrensstillstand in einem vor dem Verwaltungsgericht Cottbus anhängigen Prozess den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf ein zügiges Verfahren vor Gericht (Art. 52 Abs. 4 Satz 1 Verfassung des Landes Brandenburg) verletze, aber ausdrücklich davon abgesehen, nach den Ursachen der Verzögerung zu fragen, und es dem Verwaltungsgericht überlassen, die notwendigen Maßnahmen zur Abhilfe zu treffen (<http://www.rivsgbnrw.de/rspr/VfGBbg108.02.htm>).

⁴⁴ *Helmuth Schulze-Fielitz* in Dreier (Hg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl. 2008, Rn. 24 zu Art. 97 GG; a. A. *Kissel/Mayer*, *GVG*, 4. Aufl. 2005, § 1 Rn. 104.

timierten Entscheidung des Parlaments auszugehen, die die Gerichte grundsätzlich zu respektieren hätten.⁴⁵ Die Unabhängigkeit kommt aber dann ins Spiel, wenn es unterhalb des Gesetzes nicht mehr den Richtern überlassen bleibt, wie sie auf das Knappheitsproblem reagieren. Die Justizverwaltung ist insofern involviert, als sie die Verteilung der vom Parlament bewilligten Mittel beeinflusst und versucht, die Effizienz der Gerichte zu verbessern. Nachdem die Justiz sich seit 1949 ungestört entwickeln konnte, ohne dass der »Durchsatz« sich nennenswert erhöht hätte, würde jeder externe Manager nach der sog. Produktionslücke der Dienstleister suchen. Deshalb war und ist die Justizverwaltung verpflichtet, nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei kann sie auch die Richterarbeit nicht aussparen, auch wenn ihr insoweit durch die in Art. 97 GG festgeschriebenen Autonomie der Richterschaft Grenzen gesetzt sind. Dann stellt sich die Frage, ob Richter berechtigt und verpflichtet sind, den gerade anstehenden Fall so intensiv zu behandeln, wie es von der Sache her geboten erscheint, auch wenn andere Fälle darunter leiden, oder ob »Richter und Richterinnen zur optimierten Ausnutzung der tatsächlich bereitgestellten Ressourcen auch dann verpflichtet [sind], wenn gute Gründe dafür sprechen, dass diese nicht ausreichen«⁴⁶. Auch wenn man die Optimierungslösung für zutreffend hält, so darf die Verwaltung den Richtern doch nicht vorschreiben, wie zu optimieren ist. Sie kann insbesondere nicht die Bearbeitungstiefe steuern. Doch Arbeitsverdichtung und Verringerung der Bearbeitungstiefe sind keine Alternativen, wenn die Arbeit effizienter erledigt werden kann. Solche Effizienz hat die Justizverwaltung sich von dem NSM erhofft. Dieses Modell zielt nicht darauf ab, die Arbeit zu verdichten, sondern sie durch intelligente Lösungen und Kooperation effizienter zu gestalten.

IV. Das Neue Steuerungsmodell wird obsolet

1) *Die Vermessung der Justiz*

Die von der Wirtschaft ausgehende Ökonomisierung betrifft nicht nur Gerichte und Richter, sondern mehr oder weniger alle Bereiche der Gesellschaft. Das heißt nicht bloß, dass überall das Geld knapp ist. Das heißt vor allem, dass wir gelernt haben, auch außerhalb der Wirtschaft die Welt mit Begriffen zu erfassen, die an ökonomischen Kategorien orientiert sind, nämlich an betriebswirtschaftlichem Denken und Markteffizienz. Bei öffentlichen Gütern wie der Rechtsprechung, für die es keinen Markt gibt, tritt an die Stelle der Gewinnorientierung eine Effizienzorientierung im Sinne von Sparsamkeit.

Überall hält Rechenhaftigkeit Einzug. Dafür bedarf es keiner Monetarisierung oder Ökonomisierung im engeren Sinne, denn die EDV, die alle technischen und Arbeitsabläufe begleitet, produziert daraus automatisch Daten. Statistiken entstehen als Nebenprodukt, ohne dass noch besondere Erhebungen notwendig wären. Was sich nicht zählen lässt, wird messbar und damit zählbar gemacht. In der Schule haben Noten eine lange Tradition. Heute sind Benotungen ubiquitär. Waren und Dienstleistungen aller Art werden ebenso benotet wie das Ansehen von Politikern. Benotet werden nicht mehr nur Personen und Produkte, sondern ganze Systeme wie Schulen und Hochschulen. Die empirische Sozialforschung trägt zu dieser Vermessung der Gesellschaft bei. Für sie gibt es nichts mehr, was

⁴⁵ 2007, S. 597 f. 2002 (S. Q 15) hatte *Hoffmann-Riem* bereits darauf hingewiesen, es sei wenig überzeugend, wenn Richter im Ressourcenkampf die richterliche Unabhängigkeit aktivierten.

⁴⁶ *Uwe Berlit*, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im »ökonomisierten« Staat, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, 2002, S. 135-177, S. 148.

nicht messbar wäre. Mit Guttman-, Likert- und anderen Skalen werden Einstellungen in Zahlenwerte übersetzt. So wird mehr oder weniger alles in Zahlen gefasst.

Das organisationale Rechnen jenseits der Wirtschaft hat inzwischen als Soziokalkulation einen Namen.⁴⁷ Dabei geht es, jedenfalls im Ausgangspunkt, nicht um eine krude Monetarisierung, sondern um ein wichtiges Gerechtigkeitsanliegen. Die knappen Mittel sollen nach Bedürfnis oder nach Leistung verteilt und die Zuteilung von subjektiven Einschätzungen unabhängig gemacht werden. Als Beispiel mag die forcierte Metrisierung der Wissenschaft dienen. Die Leistungen von Forschung und Lehre eher noch schwerer zu messen als die Leistungen der Justiz. Und trotzdem hat die Politik Forschung und Lehre im Interesse einer besseren Steuerung messbar gemacht. Organisationales Rechnen wird zur Grundlage für Leistungsevaluationen und für Rankings. Bei der Forschung zählen die Publikationen und die Häufigkeit ihrer Zitierung. Die Lehrleistung wird gemessen in Stundenzahlen, Absolventenzahlen und Durchgangszeiten der Studierenden. Die Drittmittelwerbung ist auch deshalb zum Leistungskriterium aufgestiegen, weil sie so einfach messbar ist.

Zahlen und Rechenpraktiken sind allgegenwärtig. Jeden Tag werden wir mit Zahlen in der Form von Prognosen, Preisen, Risikobewertungen, Kostennutzenanalysen, Rankings, Bilanzen, Sportergebnissen und Tabellen oder innerbetrieblichen Kennzahlen konfrontiert. Rechenhaftigkeit ist zum Bestandteil des Persönlichkeitssystems geworden. Wir haben uns daran gewöhnt und bemerken gar nicht, dass die Durchnummerierung der Welt auch veränderte verhaltens- und leistungsbezogene Erwartungen zum Ausdruck bringt. Zahlen fordern zum Vergleich heraus. In Tortengrafiken, Balkendiagrammen oder Kurven drängt sich der Vergleich dem Auge auf. Vergleiche führen, ob sie darauf angelegt sind oder nicht, zu einer Bewertung. Und Bewertungen haben Aufforderungscharakter.

Auch in der Justiz ist Soziokalkulation zum vorherrschenden Typus von Steuerung und Kontrolle geworden. Die Standards der Leistungsbemessung und -beurteilung sind Resultat der Definition von Spielregeln und Kriterien durch Akteure in dominierender Position. Die wichtigsten Messzahlen für die Justiz sind neben Eingangs- und Erledigungsstatistik die PEBBSY-Werte für die bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung. Ein ewiger Streitpunkt zwischen der Justizverwaltung und der Richterschaft war der Pensenschlüssel, mit dessen Hilfe die Verwaltungen einen gleichmäßigen Personaleinsatz zu erreichen versuchten. Mit PEBBSY wurde seit dem Jahre 2000 zunächst für die ordentlichen Gerichte und die Staatsanwaltschaft und ab 2003 auch für die Fachgerichtsbarkeiten ein empirisch gestütztes Personalbedarfsberechnungssystem erarbeitet.⁴⁸ Zur Ermittlung der Zahlenwerte wurde zunächst zwischen Justizverwaltung und Richterschaft und dem sonst betroffenen Personal ein Verfahren ausgehandelt und dieses danach mit Hilfe einer Unternehmensberatung implementiert. Auf diese Weise wurden durchschnittliche Bearbeitungszeiten für alle abgrenzbaren »Vorgänge« ermittelt. Jetzt sind diese Zahlen als zentrale Leistungsparameter festgeschrieben und damit für die nähere Zukunft einer Aushandlung entzogen. Von den Akteuren des Feldes müssen sie als »Datum« behandelt werden.⁴⁹ An den PEBBSY-Werten zeigt sich, wie verführerisch solche Messzahlen sind. Eigentlich geht es, wie beim alten Pensenschlüssel, um Durchschnittszahlen für die Personalbedarfsberech-

⁴⁷ Uwe Vormbusch, Die Kalkulation der Gesellschaft, in: Andrea Mennicken/ Hendrik Vollmer (Hg.), Zahlenwerk. Kalkulation, Organisation und Gesellschaft, 2007, 43–64.

⁴⁸ Gute Übersicht im Internetportal des Justizministeriums Baden-Württemberg (http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1153243_11/index.html?pbanker=PEBBSY#PEBBSY). Dort können auch Endbericht und Detailauswertungen von PEBBSY-Fach heruntergeladen werden.

⁴⁹ Eine Nacherhebung wurde durch Gesetzesänderungen veranlasst und 2008 durchgeführt: vgl. <http://www.richtervereinsachsen.de/pdf/270509.pdf> sowie Elmar Harler, PEBBSY-Nacherhebung, DRiZ 2007, 78 f.

nung. Aber aus der Sicht des Personals müssen sie als Vergleichswerte für das individuelle Arbeitspensum erhalten. Unter Berufung auf PEBB§Y wird in den Publikationen des DRB eine Überlast von 15 bis 30 % beklagt.⁵⁰

Ob nun das NSM eingeführt ist oder nicht, macht keinen großen Unterschied mehr. Viel wichtiger ist: Was vor 20 Jahren noch unerhört schien, ist heute selbstverständlich. Anfangs haben alle oder viele noch gegen den Managementjargon protestiert. Heute handelt auch die Justizverwaltung wie selbstverständlich mit Begriffen wie Inputsteuerung, Outputsteuerung, Controlling, Produkten, KLR usw. Mit den Begriffen und Formulierungen übernehmen die Beteiligten eine anonyme Steuerungslogik, die auf eine mögliche Effizienzsteigerung angelegt ist. Das ist, ob man will oder nicht, eine Änderung der Art und Weise, wie die Welt wahrgenommen wird, nämlich in ökonomischen Kategorien. Die Forderung nach Effizienz ist keine Marotte der Justizverwaltung, sondern bestimmt die Erwartungen mehr oder weniger aller Akteure, der Richter wie der Anwälte, der Politiker und der Medien, der Wissenschaftler und der Bürger.⁵¹ Und weil alle gelernt haben, in ökonomischen Kategorien zu denken, kann man sich auch nur noch schwer dagegen wehren, wenn verlangt wird, kostenbewusst und effizient zu produzieren.

2) *Informationsmanagement*

Die Umsetzung des NSM bei den Gerichten ist durch den Siegeszug der elektronischen Informations- und Kommunikationstechnik (IT) überlagert und überholt worden. Die IT hat ein Gewicht und eine Eigengesetzlichkeit entwickelt, die dem NMS als Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung teilweise den Boden entzieht.

- Die Justiz ist in eine nicht mehr auflösbare Abhängigkeit von der IT geraten.
- Während nach dem NSM Dezentralisierung angesagt ist, verlangt die IT nach Zentralisierung.⁵²
- Die IT produziert, teils geplant, teils als Nebenprodukt, Zahlen und Statistiken über alle nur erdenklichen Vorgänge und perfektioniert damit die Vermessung der Justiz.

Als *Hoffmann-Riem* 1995 Justizsenator wurde, war die Automatisierung des Justizbereichs ein Flickenteppich.⁵³ Lange hatte man sich mit der Verwendung von isolierten Textverarbeitungssystemen begnügt, deren Handhabung keine großen Probleme bereitete. Für die Haushalts- und Kassenführung wurden Systeme benutzt, die sich in anderen Bereichen der

⁵⁰ Bund der Richter und Staatsanwälte in Nordrhein-Westfalen e.V., Wer erklärt die strukturelle Hinrichtung der Justiz?, verfügbar unter <http://www.drb-nrw.de/stellungnahmen-archiviert/42-personalausstattung/345-wer-erklaert-die-strukturelle-hinrichtung-der-justiz> und wiederholt in dem Blatt »Richter und Staatsanwalt in NRW« – RISTA – (das auf der genannten Webseite nachgelesen werden kann). Zum Zahlenspiel gehört, dass von einer Belastung mit 115 bis 130 % die Rede ist. Das klingt eindrucksvoller als 15 bis 30 % Mehrbelastung.

⁵¹ Ausführlich *Héctor Fix-Fierro*, Courts, Justice, and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication, Oxford, Hart, 2003.

⁵² In Nordrhein-Westfalen z. B. bestehen die zentralen IT-Betriebseinrichtungen aus dem Beratungstelefon Informationstechnik (BIT), dem Technische Betriebszentrum (TBZ), dem Validierungszentrum (VZ) und der Zentralen IT-Beschaffungsstelle (ZIB). Justizfachverfahren (JUKOS, Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren, Elektronisches Grundbuch und Handelsregister sowie das gemeinsame Registerportal der Länder) werden landesweit vom Landesbetrieb »Information und Technik Nordrhein-Westfalen« (früher GGRZ = Gebietsrechenzentrum Hagen) betrieben.

⁵³ Vgl. den Landesbericht Hamburg für den EDV-Gerichtstag 1995: <https://www.edvgt.de/pages/5.-15.-deutscher-edv-gerichtstag/5.-deutscher-edv-gerichtstag/arbeitskreise-und-veranstaltungen/bund-laender-kommission/landesbericht-hamburg.php>. Die aktuellen Länderberichte stehen im »Justizportal des Bundes und der Länder« zur Verfügung: <http://www.justiz.de/BLK/laenderberichte/index.php>.

öffentlichen Verwaltung bewährt hatten. Daneben bastelten seit bald 30 Jahren Nixdorf, Siemens, die GMD und andere mehr oder weniger erfolglos an integrierten Aktenführungssystemen. Der Durchbruch kam seit der Jahrtausendwende mit der flächendeckenden Ausstattung aller Arbeitsplätze im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich mit vernetzten Personalcomputern. Kein Aktenzeichen wird mehr vergeben, kein »Vorgang« bearbeitet, ohne dass die IT beteiligt ist. Überall haben die Intranetze Gestalt angenommen. Von allen Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätzen, aber auch von den Arbeitsplätzen bei den Staatsanwaltschaften, Vollzugsanstalten und den übrigen Justizbehörden aus besteht ein Zugriff auf die gängigen juristischen Datenbanken. Die Büro-rationalisierung wird zur Zeit durch das Angebot von Spracherkennungssoftware vorangetrieben.

Die Verfahrensautomatisierung begann mit dem gerichtlichen Mahnverfahren. Jährlich werden über 7 Millionen Verfahren uneingeschränkt maschinell bearbeitet. Nur bei Auslandszustellungen (ca. 0,2 %) ist noch ein Eingriff erforderlich. In den meisten Ländern ist inzwischen auch die Abwicklung der Grundbucheintragungen und der Grundbucheinsicht automatisiert worden.⁵⁴ Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister werden elektronisch geführt.⁵⁵ Die Massenverfahren sind Vorreiter für den elektronischen Datenaustausch. Die notwendigen Funktionen werden in unterschiedlicher Branchensoftware (z.B. Anwaltsprogrammen) oder mit proprietärer Software großer Antragsteller erzeugt. Der elektronische Datenaustausch ist erst komplett, wenn auch die Unterschrift ersetzt wird. Die dafür notwendigen gesetzlichen Vorkehrungen sind durch das Justizkommunikationsgesetz vom 22. März 2005 getroffen worden. Zur rechtssicheren und verbindlichen Übertragung von Dokumenten wurden elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfächer (EGVP) eingerichtet. Mindestens die Anwaltschaft gewöhnt sich an die Antragstellung über das Internet unter Anwendung der digitalen Signatur. Damit ist der Boden für den elektronischen Rechtsverkehr auch im Prozessbetrieb gelegt. Insoweit gibt es bisher allerdings erst Pilotprojekte. Sie haben dazu geführt, dass bei verschiedenen Gerichten die Einreichung von Schriftsätzen mit oder ohne Anträge über das elektronische Postfach freigegeben ist. Führend sind insoweit die Finanzgerichte. Der nächste Schritt dürfte die Einführung elektronischer Akten sein. Hier geht das Strafverfahren mit der Einführung elektronischer Parallelakten voran, durch die die Versendung der Akten zur Einsicht und für Rechtshilfemaßnahmen erspart werden soll. Die internetgestützte IT ist auch zum Bindeglied zwischen der Justiz und dem Publikum geworden. Mit einem gemeinsamen Justizportal bieten das Bundesministerium der Justiz und die Landesjustizverwaltungen einen einheitlichen Zugang zu ihren E-Government-Diensten und Informationsangeboten an. Da-

⁵⁴ Dafür sind IT-Lösungen vorhanden oder sie befinden sich noch in der Entwicklung, so in Baden-Württemberg die Lösung FOLIA/EGB, die von Schleswig-Holstein übernommen wurde. Die meisten Länder nutzen das Programm SolumSTAR für Eintragungen und für externe Nutzer das automatisierte Abrufverfahren SolumWEB mit Katasterschnittstelle (Brandenburg).

⁵⁵ Dazu dient in Brandenburg Berlin, Schleswig-Holstein und Bremen das Programm AUREG, in anderen Ländern das Programm RegisSTAR. Seit dem 1. Januar 2007 müssen Anträge zum Registergericht elektronisch übermittelt werden. Jahresabschlüsse, Gesellschafterlisten, Satzungen und sonstige Schriftstücke werden elektronisch eingereicht und archiviert. Die Dokumente können online recherchiert und abgerufen werden. Durch Vereinbarung aller Bundesländer mit dem Land Nordrhein-Westfalen wurde ein gemeinsames Registerportal der Länder beim Gemeinsamen Gebietsrechenzentrum Hagen (GGRZ) errichtet, durch welches Informationen über alle deutschen Unternehmen für alle Interessierten, auch für Gelegenheitsnutzer sowie Interessenten aus dem Ausland, in einem zentralen Portal verfügbar sind. Das Portal ist unter der Adresse www.handelsregister.de erreichbar und dient den Gerichten als gemeinsame Bekanntmachungsplattform für vorgenommene Eintragungen.

mit ist der Weg zur E-Justice vorgezeichnet. Von der EU werden die Mitgliedsländer auf diesen Weg gedrängt.⁵⁶

Uneinheitlich ist noch die Unterstützung der Geschäftsabläufe bei den Gerichten durch sog. Fachanwendungsprogramme. In der Regel haben sich mehrere Länder zu Entwicklungsverbänden zusammengeschlossen. Nordrhein-Westfalen, das größte Bundesland, arbeitet mit dem System JUDICA, das mit seinen Fachanwendungen und dem angeschlossenen Textsystem Justiz (TSJ) den Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit abdeckt. Für Verwaltungs- und Finanzgerichte gibt es dort seit 1996 das Verfahren VG/FG. Die Sozialgerichte verwenden die auch in anderen Bundesländern gebräuchliche Software LISA. In den anderen Ländern dominiert die Programmfamilie EUREKA (EDV-Unterstützung für Rechtsgeschäftsstellen und Kanzleien sowie Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze). Sie wird im Verbund der Länder Bremen, Hessen, Niedersachsen (Federführung), Sachsen-Anhalt und Saarland entwickelt.⁵⁷ EUREKA-FACH ist eine Anwendung für die Fachgerichtsbarkeiten. Im Entwicklungsverbund sind elf Bundesländer vertreten. Das Programmsystem unterstützt alle Arbeitsplätze in den Gerichten, von den Serviceeinheiten bis zu den Richtern und bildet alle Kernfunktionalitäten, welche im Geschäftsablauf anfallen, ab. Bei den Sozialgerichten konkurriert EUREKA-FACH noch mit LISA.

Ein Verbund der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland Pfalz und Sachsen entwickelt für die Abteilungen der ordentlichen Gerichte (Zivil, Familie, Straf, Vormundschaft, Nachlass, Einzelzwangsvollstreckung, Zwangsversteigerung und Insolvenz) das Justizprogramm FORUMSTAR mit einem integrierten Textsystem. Daneben gibt es mit ARGUS (Anwendungssysteme zur Rechtspflege bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften in Mecklenburg-Vorpommern), MAJA (Mainzer Automatisierte Justizanwendungen Rheinland-Pfalz), MEGA (Mehrländer-Gerichts-Automation: Fachanwendung für die Serviceeinheiten und Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Brandenburg, Hamburg,

⁵⁶ Am 17./18. Februar 2009 gab es in Prag eine Konferenz »E-Justice Without Barriers«. Vorgesehen sind zunächst die Vernetzung der Strafregister, Insolvenzregister, Handelsregister und der Grundbuchauskunft sowie die Einrichtung grenzüberschreitender Videokonferenzverfahren. Die Freischaltung des Portals www.ejustice.eu ist für Ende 2009 vorgesehen. Zur Problematik einer elektronischen Justiz Arbeitskreis 9 »Elektronische Verwaltung – Elektronische Verwaltungsjustiz«, Thesen und Referat von *Gabriele Britz* und Diskussionsbericht, in: Dokumentation zum 13. Deutschen Verwaltungsrichtertag 2007, 2008, S. 237-248.

⁵⁷ Die Programmfamilie EUREKA stellt eine herstellerunabhängige Softwarelösung dar, die sich hinsichtlich der Hard- und Software auf Standardprodukte des IT-Marktes stützt. Die einzelnen Module werden unter Delphi entwickelt. EUREKA basiert auf einer einheitlichen ORACLE-Gerichtsdatenbank, in der in einem zentralen Bereich die Daten gespeichert werden, die applikationsübergreifend in jedem Verfahren benötigt werden (z. B. Angaben über die jeweilige Behörde, die dort Beschäftigten und deren Tätigkeiten in verschiedenen Abteilungen, die Programmbenutzer und Benutzergruppen, bei dem Gericht zugelassene Rechtsanwälte usw.). Daneben werden in getrennten Schemata die Daten gespeichert, die ausschließlich für die jeweilige Applikation benötigt werden. Mittlerweile ist eine Vielzahl von EUREKA-Modulen für die unterschiedlichen Aufgabenbereiche bei Amts-, Land- und Oberlandesgerichten entstanden. Die Fachmodule EUREKA-ZIV (Zivilsachen bei Amtsgerichten, Landgerichten und Oberlandesgerichten), EUREKA-STRAF (Strafsachen bei den Amtsgerichten) EUREKA-VOLL (Vollstreckungssachen), EUREKA-FAM (Familiensachen), EUREKA-NACH (Nachlasssachen), EUREKA-VORM (Vormundschafts-, Pflugschafts-, Betreuungs-, Adoptions-, Unterbringungs- und Abschiebehafthsachen) und EUREKA-BASIC sowie die zentralen EUREKA-Module EUREKA-TEXT (Textverarbeitung), EUREKA-SYSTEM (Systemverwaltung) und EUREKA-KOSTEN (Gerichtskostenberechnungen) sind flächendeckend eingeführt worden. Zur Bearbeitung komplizierter Geschäftsverteilungen steht EUREKA-GVP zur Verfügung. Das Modul EUREKA-ZVG, mit welchem Zwangsversteigerungs- und Zwangsverwaltungsverfahren der Amtsgerichte bearbeitet werden können, steht vor der Einführung. EUREKA-WINSOLVENZ bietet eine in Microsoft Access programmierte Anwendung für das Insolvenzverfahren, und zwar sowohl für die Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze als auch für die Serviceeinheiten. Für die Sachbearbeitung enthält das Programm ca. 600 Vorlagen für alle Verfahrensschritte einschließlich der zugehörigen notwendigen Verfügungen.

Schleswig-Holstein und Thüringen) sowie TRIJUS-Fach (Fachanwendung für die Arbeitsgerichtsbarkeit in den Ländern Berlin, Brandenburg und Thüringen).⁵⁸

Im Vordergrund all dieser Programme stehen die Aktenverwaltung sowie Statistik und Kostenschnittstellen für die Geschäftsstellen. Doch inzwischen füllen sich die Intranets auch mit Formularen für die richterliche Arbeit. In Nordrhein-Westfalen werden an den Richterarbeitsplätzen der Amtsgerichte die sog. TSJ-Formulare für Zivilsachen, Familiensachen und Strafsachen vorgehalten, die die Papierformulare ersetzen sollen, mit deren Hilfe die Richter bisher verfahrensleitende Verfügungen und einfache Beschlüsse entworfen haben.

Für die Richterarbeit hat sich trotz großer Fortschritte der Technik im praktischen Ergebnis anscheinend wenig geändert. Man ist geneigt, eine Einschätzung aus dem Jahre 1992 zu zitieren: »All diese Aktivitäten und Entwicklungen haben aber nicht in nennenswertem Maße das erreicht, was die Computer-Euphorie der sechziger und siebziger Jahre verheißen hatte: eine Steigerung der Effizienz der Justiz, eine Beschleunigung der Verfahren, und womöglich gar eine – woran auch immer man diese messen wollte – Hebung der Qualität der Rechtsprechung. Im Gegenteil: Ungeachtet der Entwicklung der EDV in der Justiz sind die grundlegenden Probleme der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen bestehen geblieben.«⁵⁹ Was sich geändert hat, ist rein äußerlich: Die Richter sind bei ihrer Arbeit nunmehr praktisch auf die Technik angewiesen. Und sie erledigen beiläufig vieles mit, was vorher von nachgeordnetem Personal ausgeführt wurde.

Hinzugekommen sind die Folgeprobleme der Automatisierung: Datensicherheit, Abschottung gegen unberechtigte Zugriffe, periodische Erneuerung der Hardware und permanente Programmpflege, die Abhängigkeit von IT-Experten, Schulung und Fortbildung der Mitarbeiter und mit alledem natürlich laufende Kosten. Die Justiz hängt nun am Tropf der IT.

Das NSM ist auf Dezentralisierung angelegt. Die IT verlangt dagegen nach Zentralisierung der Datenverarbeitung, und deshalb sind zur Zeit wohl alle Länder bemüht, die Datenverarbeitung möglichst ressortübergreifend zusammenzufassen. Gegen diese Zentralisierung der Datenverarbeitung regt sich jedoch Widerstand aus der Richterschaft. Der Präsident des Nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs hat gegen eine Zusammenfassung der EDV-Infrastruktur aller Ministerien und Verwaltungsbereiche einschließlich der Justiz unter der Regie des Innenministeriums Stellung genommen⁶⁰ und damit auch Erfolg gehabt. Beim Hessischen Dienstgerichtshof ist eine Klage gegen die Einbeziehung der Justiz in das vom Finanzminister verwaltete hessische EDV-Netz (früher sog. Hessennetz) anhängig.⁶¹ Das mindestens eine auf das Justizressort begrenzte Zentralisierung notwendig

⁵⁸ Seit 1999 setzen die Staatsanwaltschaften das Fachverfahren MESTA (Mehrländer Staatsanwaltschafts Automation) ein. Das Programm wird gemeinsam von den Bundesländern Brandenburg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, permanent weiterentwickelt. MESTA unterstützt alle Arbeitsabläufe in der Staatsanwaltschaft und verfügt über Schnittstellen, die mittels X-Justiz Datensatz für alle elektronischen Kommunikationspartner genutzt werden können. Für Querschnittsanwendungen, insbesondere für die KLR (in Nordrhein-Westfalen KICK) und das Controlling, verwenden die meisten Ländern Business-Software von SAP. Das gilt auch für die Automation des Gerichtskosten- und Kassenwesens und der Geldstrafenvollstreckung (JUKOS).

⁵⁹ *Van der Raden* in: Fiedler/Fritjof Haft (Hg.), Informationstechnische Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern, 1992, 10.

⁶⁰ *Michael Bertrams*, Zentralisierung der Informationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen unter Einbeziehung der Dritten Gewalt?, NWVBl. 2007, 205-211.

⁶¹ *Hans-Hermann Schild*, Automatisierte Datenverarbeitung in der Hessischen Justiz, JurPC Web-Dok. 155/2007. Zum Prozess die gemeinsame Erklärung der drei Richterverbände in Hessen, verfügbar unter <http://hefam.de/home/index.html>.

ist, scheint jedoch unbestritten zu sein. Dabei geht es nicht bloß um eine organisatorische Frage. Das NSM war, anders als klassische betriebswirtschaftliche Rationalisierungsmaßnahmen, nicht als Umorganisation von oben gedacht. »Von oben« sollte nur der Anstoß für eine Selbstorganisation der Leistungsträger kommen. Durch die technikgetriebene Zentralisierung der EDV und des darauf beruhenden Controlling entsteht aber nun doch der Eindruck einer hierarchisch organisierten Reform, die bei den Leistungserbringern Widerstände provoziert.

3) *Zum Stand der Umsetzung des NSM*

Nachdem Bremen und Hamburg mit der Einführung des NSM den Anfang gemacht hatten, haben alle Bundesländer mehr oder weniger intensiv an der Umsetzung mindestens einzelner Elemente des NSM gearbeitet. Es ist jedoch schwierig, einen Überblick über den Stand der Dinge zu gewinnen.⁶² Während in der Anfangszeit aus den beteiligten Ministerien viel veröffentlicht wurde, vermutlich nicht zuletzt, um Widerstände zu überwinden, ist es inzwischen stiller geworden. Es war alsbald klar, dass Kernelemente des Modells – eine produktorientierte Budgetierung und Zielvereinbarungen – sich nicht auf das operative Geschäft der Justiz übertragen ließen. Leistungsvereinbarungen mit Budgetierung gibt es nur auf der Ebene ganzer Gerichte und gelegentlich einzelner Abteilungen wie dem Registerbereich. Es gibt insbesondere im Schutzbereich des Art. 97 GG keine Fallpauschalen.⁶³ Das AKV-Prinzip dagegen, nach dem Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung in einer Hand liegen sollen, war durch die Prozessordnungen in Verbindung mit der richterlichen Unabhängigkeit ohnehin schon in Kraft.

Alle Länder mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und Thüringen verfügen über ein ressortübergreifendes Konzept zur Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in der Staatsverwaltung. Das ist weitgehend schon durch neue Landeshaushaltsordnungen vorgegeben, die die Umstellung von der kameralistischen Buchführung auf Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und Produkthaushalte vorsehen. Als Instrumente werden neben der KLR, Controlling, Balanced Scorecards, Zielvereinbarungen und dezentrale Finanzverantwortung genannt. Das ressortübergreifende Konzept bietet in der Regel Spielräume für fachbereichbezogene Sonderregelungen, von denen auch für die Justiz Gebrauch gemacht wird. Es scheint jedoch keine justizspezifischen Gesamtkonzepte zu geben, die mit dem Hamburger Projekt »Justiz 2000« vergleichbar wären.

Der Einführungsstand in den verschiedenen Ressorts ist sehr unterschiedlich. Baden-Württemberg meldet: »Schulen praktisch nichts, Finanzämter alles«. Für die Justiz hat Baden-Württemberg die KLR eingeführt. Dazu hat man für die Verteilung der Personalkosten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften auf teure Zeitaufschreibungen verzichtet und statt dessen die PEBB\$Y-Zahlen verwendet, auch wenn dadurch die Kostenstellenstruktur teilweise von der Aufbauorganisation abweicht. Dagegen hat Bayern die Einführung einer KLR bei Gerichten und Staatsanwaltschaften abgebrochen. Man war der Ansicht, dass die verfassungsmäßigen Grenzen, die dem Einsatz einer KLR bei Gerichten und Staatsanwaltschaften gesetzt sind, den Nutzen für einen effektiven Ressourceneinsatz stark einschränken, zumal bei den gegebenen Rahmenbedingungen der erhebliche Aufwand keinen nutz-

⁶² Barbara Kramer, Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter, ZZP 114, 2001, 267-317. Ferner Bundestagsdrucksache 15/5823 (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Fraktion und einzelnen Abgeordneten der FDP).

⁶³ Immerhin wird seit der Föderalisierung des Besoldungsrechts die Einführung von Leistungszulagen und Leistungsprämien auch für Richter diskutiert (*Hanspeter Teetzmann*, Einführung von Leistungszulagen und Leistungsprämien für Richter: Folge der Föderalismusreform, DRiZ 2007, 333-336).

baren Ertrag verspreche.⁶⁴ Die meisten Ländern folgen nun aber dem Vorbild Baden-Württembergs.

Die Budgetierung, also die dezentrale selbständige Mittelbewirtschaftung mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit, Übertragungs- und Rücklagemöglichkeiten hat sich auch in der Justiz jedenfalls für die Gerichtsadministration selbst in allen Ländern mehr oder weniger konsequent durchgesetzt. Ausgenommen sind in der Regel nur Baukosten und stellungsbundene Personalkosten. Außerhalb des Budgets bleiben überall die Auslagen in Rechtssachen sowie die Einnahmen aus Gebühren und Geldstrafen, Geldbußen und Verwarnungsgeldern. Nach der Logik des NSM bleibt damit auch die Budgetierung noch vor dem halben Wege stecken, weil es für die Rechtsprechungsprodukte der Justiz keine Produkthaushalte gibt. Immerhin ist es in einigen Ländern gelungen, die enorm angestiegenen Kosten für Beratungshilfe zu senken, nachdem mit Hilfe der KLR Vergleichszahlen eingeführt werden konnten. Ähnliches gilt in der Sozialgerichtsbarkeit für die Sachverständigenkosten.

In den mehreren Ländern sind speziell für die Justiz entwickelte elektronisch gestützte Führungsinformationssysteme bereits implementiert, so in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen ist 2007 das Management-Informationssystem (MIS).⁶⁵ In anderen Ländern sind ähnliche Systeme auf dem Weg. Sie bilden aber keine konsequente Umsetzung des NSM. Für das klassische Controlling, das Planung, Steuerung und Kontrolle verknüpft, braucht man Produkthaushalte und eine Plankostenrechnung. In der Justiz behilft man sich mit dem Benchmarking von Ist-Ergebnissen. Damit lassen sich Caseflow, Personaleinsatz und Budget für alle Gerichte des Landes zeitnah verfolgen. Farbcodierungen oder Balanced Scorecards sorgen dafür, dass Werte, die aus dem Rahmen fallen, sofort ins Auge springen.

4) *Neues Steuerungsmodell und richterliche Unabhängigkeit*

Das NSM hat bei den Gerichten schwer unter seinem Namen zu leiden. Viel zitiert wird *Papier* mit dem Satz, »dass jedwede inhaltliche ›Steuerung‹ der richterlichen Tätigkeit durch die Justizbehörden mit Art. 97 GG nicht vereinbar wäre.«⁶⁶ Man übersieht dabei stets, dass *Papier* gleich anschließend die bekannte Formulierung von *Eifert* heranzieht, die auch *Hoffmann-Riem*⁶⁷ übernommen hat: »Es kann daher bei der Umsetzung der ›Neuen Steuerungsmodelle‹ im Justizsektor von vornherein nicht um die Steuerung der Leistung selbst, son-

⁶⁴ In einem »Abschlussbericht der Pilotierung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei den bayerischen Gerichten und Staatsanwaltschaften« vom 2. 4. 2008 heißt es dazu: »80 % der Kosten der Gerichte und Staatsanwaltschaften sind Personalkosten. Für diesen Teilbereich bedarf es keiner KLR. Für die zeitnahe Berechnung des notwendigen und effektiven Personaleinsatzes der Gerichte und Staatsanwaltschaften besteht inzwischen ein Personalbedarfsberechnungssystem auf analytischer Grundlage – PEBB§Y. In einem integrierten EDV-System (Justizverwaltungsportal) werden die notwendigen Verfahrensstatistik-, Personalverwendungs- und Berechnungsdaten zusammengeführt und ausgewertet. Abgesehen von einer monetären Betrachtungsweise des Personaleinsatzes bringt der Einsatz einer KLR insoweit keinen zusätzlichen und vor allem keinen zusätzlich nutzbaren Erkenntnisgewinn. Von den restlichen 20 % der Kosten entfällt die Hälfte auf Auslagen in Rechtssachen, die einer Steuerung durch die Justizverwaltung entzogen sind. Für die letzten 10 % der Kosten rechnet sich der Aufwand einer KLR nicht, zumal diese Kosten nicht oder nur in einem geringen Umfang disponibel sind.«

⁶⁵ Aus der Pressemitteilung des OLG-Präsidenten in Hamm vom 19. 4. 2007: »Das Management-Informationssystem ist durch die uneingeschränkte Transparenz der Daten gekennzeichnet. Der Datenzugriff ist nicht allein den übergeordneten Behörden vorbehalten. Vielmehr gilt das Prinzip: »Jeder sieht alles.« Die Datentransparenz ermöglicht eine effektive Selbststeuerung der Gerichte. Dies ist ein Beitrag zur modernen Führungs- und Steuerungskultur in der Justiz.« Jeder ist aber nicht »Jeder«. Gemeint sind nur die Gerichtsvorstände und Geschäftsleiter.

⁶⁶ *Hans-Jürgen Papier*, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, NJW 2001, 1089-1094, 1094 I. Sp.

⁶⁷ JZ 1997, 1 ff., 5.

dern nur um die ›Steuerung des Modus der Leistungserbringung‹ gehen.« So einfach lässt sich das Problem allerdings nicht ausräumen.

Für die Gerichte ist das bloße Produktcontrolling nicht prinzipiell neu. Lange schon gab es die Zählkartenstatistik, mit der sich Geschäftsanfall und Erledigungen bis hinunter zu den einzelnen Leistungserbringern verfolgen und beliebig aggregieren ließen. Es war und ist unbestritten, dass die Gerichtsverwaltung als Dienstaufsicht Erledigungszahlen erörtern und mit denen anderer Richter vergleichen darf, um Richter zu einer vermehrten Arbeitsleistung zu veranlassen. Die Dienstaufsicht darf jedoch keinen sachwidrigen Erledigungsdruck aufbauen und die Richter nicht zu einer bestimmten, für effektiver angesehenen Art der Prozesserledigung drängen. Solcher Druck liegt nicht schon darin, dass die Erledigungszahlen nach Erledigungsarten aufgeschlüsselt werden, wenn am Ende nur die Zahl der Erledigungen insgesamt als unterdurchschnittlich gekennzeichnet wird.⁶⁸

Es ist für den Außenstehenden schwer zu beurteilen, ob die Schnelligkeit des Zugriffs und die Möglichkeiten zur Aufbereitung der Zahlen eine neue Qualität schaffen. Eigentlich sind es ja gar nicht Daten, die man nicht immer schon hätte wissen können, sondern nur deren bessere Verfügbarkeit und die besseren Vergleichsmöglichkeiten, die neu hinzugekommen sind. Ist das der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt? Metaphern wie die vom gläsernen Richter⁶⁹ helfen nicht weiter. Auf dem Symposium Justizlehre in Dresden im März 2009 sprach der Amtschef des Justizministeriums von Baden-Württemberg von der »jämmerlichen Unabhängigkeit, die von Vergleichszahlen abhängig« sei.⁷⁰ Aber damit wird er der Sachlage nicht gerecht. Die gefühlte Abhängigkeit des einzelnen Richters von der Gerichtsverwaltung ist keine bloße Einbildung. Die Verwaltung hat durch Beurteilungen, durch Zuteilung von Qualifikationsmöglichkeiten und durch ihren Einfluss auf die Geschäftsverteilung ein erhebliches Belohnungs- und Sanktionspotential.

Die kritische Schwelle der richterlichen Unabhängigkeit rückt näher, wenn das Produktcontrolling mit dem Kostencontrolling kombiniert wird. Nach dem NSM ist Controlling die systematische Verbindung zwischen Budget, Produktdefinition, Leistungsvereinbarung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle. *Hoffmann-Riem* hat keinen Zweifel daran gelassen, dass ein Ziel der neuen Steuerungsinstrumente auch das operative, gerichtsinterne Controlling sei.⁷¹ Dazu müsste die KLR den Ressourcenverbrauch fallbezogen und richterscharf ausweisen. Die dafür notwendigen Daten liegen in den Systemen. In Baden-Württemberg etwa werden die Personalkosten »PEBB§Y-idealtypisch« heruntergebrochen. Auch die Auslagen in Rechtssachen sind personengenau vorhanden, und man hört, jeder Richter könne seine Zahlen anfordern. Dazu *Steindorfner* in der Diskussion: »Im Grunde haben wir doch alle schon akzeptiert, dass die Daten vorhanden sind. Es kommt jetzt darauf an, dass man verantwortungsvoll damit umgeht.« In den Verlautbarungen der JUMI-KO, ihrer Kommissionen und Ausschüsse ist man sich darüber einig, dass die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt es verbietet, die Tätigkeit einzelner Richter oder Staatsanwälte kostenrechnerisch abzubilden, weil der daraus entstehende Kostendruck zu unmittelbar auf die individuelle Arbeitsweise und damit auf die Unabhängigkeit der Richter einwirken könnte. Die Managementinformationssysteme werden daher so programmiert, dass der

⁶⁸ BGHZ 69, 309 [313] = NJW 1978, 760; BVerwG NJW 1990, 849.

⁶⁹ Eingeführt von *Jan Grotheer*, Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch?, DRiZ 1999, 458-462 [461]. *Hoffmann-Riem* hat daraus den »milchgläsernen« Richter gemacht (2002 S. Q 24.)

⁷⁰ Differenzierter meinte 2000 *Hoffmann-Riem*: »Nicht die Mimose ist das richterliche Leitbild, andererseits wohl auch nicht die knorrige Eiche, aber vielleicht doch ein Kirschbaum.« (DRiZ 2000, 18-31 [27]).

⁷¹ DRiZ 2000, 18-31 [26].

Zugriff auf Daten für einzelne Spruchkörper nicht möglich ist. Das strategische Controlling ist also auf die Gerichte als Organisationseinheiten beschränkt.

Es mag dennoch vorkommen, dass die Gerichtsvorstände doch individuelle Produktkosten zur Kenntnis nehmen und bei Auffälligkeiten die betroffenen Dezernenten näher unter die Lupe nehmen. Auf dem Symposium Justizlehre in Dresden diene als Beispiel ein Richter am Amtsgericht, der in C-Sachen doppelt so hohe Stückkosten verursachte wie ein anderer (so geschehen im Landgerichtsbezirk Halle). Als Ursache stellte sich heraus, dass der »teure« Richter fast in jedem Verfahren ein Sachverständigengutachten einholte. Von der Kostenseite her ist das, jedenfalls in der Zivilgerichtsbarkeit, eigentlich kein Problem, denn im Ergebnis müssen die Parteien die Kosten tragen. Aber die Höhe der Auslagen kann auch ein Indiz für einen Qualitätsmangel der richterlichen Sacharbeit bilden, den die Verwaltung direkt kaum ansprechen darf, ohne sich einen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit vorwerfen zu lassen. Man darf aber wohl davon ausgehen, dass die Selbstbeschränkung der Zugriffs auf die KLR ernst genommen wird. Vom NSM bleibt damit nicht mehr viel übrig.

V. Personalkonzepte

Die in den 1990er Jahren einsetzende Managementorientierung der Justizverwaltung hatte natürlich Folgen auch für die Personalverwaltung. Das Personalkonzept der Justiz ist in den Grundzügen durch die im DRiG festgeschriebenen Eingangsvoraussetzungen vorgegeben, und es wird durch die deutsche Tradition des Richterberufs als Laufbahn, die wiederum durch die Besoldungsordnungen vorgezeichnet ist, geprägt. Praktisch bedeutet das, dass Richter gleich nach dem zweiten Staatsexamen eingestellt und bis zu ihrer Pensionierung im Dienst bleiben. Quereinsteiger und Laufbahnwechsler haben kaum eine Chance. Als einziges Bundesland praktiziert Bayern konsequent den Laufbahnwechsel zwischen Verwaltung und Justiz sowie zwischen den ordentlichen Gerichten und der Staatsanwaltschaft.

Zum Projekt »Justiz 2000« gehörte die Professionalisierung des Justizmanagements.⁷² Zeitweise war die Installierung eines Gerichtsmanagers nach amerikanischem Vorbild in der Diskussion. *Hoffmann-Riem* hat sich von Anfang an zwar für eine Professionalisierung der Gerichtsverwaltung, jedoch gegen ein separates Gerichtsmanagement ausgesprochen.⁷³ Darin ist man ihm überall gefolgt. Zur Professionalisierung der Gerichtsverwaltung gehört zunächst die Entwicklung und Fortbildung von richterlichen und nichtrichterlichen Führungskräften.⁷⁴ Managementorientierung verlangt aber auch eine professionelle Personalverwaltung, die sich nicht damit begnügt, für die Besetzung der vorhandenen Eingangs- und Beförderungsstellen zu sorgen, sondern die Bestenauslese in Richtung auf bestimmte Qualitätsvorstellungen zu steuern versucht. Mit solcher Personalpflege tut sich die Justiz jedoch schwer. Man hat immerhin gelernt, neben den periodischen schriftlichen Beurteilungen die in der Wirtschaft üblichen Mitarbeiter-Vorgesetzten Gespräche zu führen. Soweit es um die Richter geht, sind daraus Jahresgespräche geworden.⁷⁵ Mit der Einführung

⁷² Projektbericht Hamburg 1997 – wie Fn. 11 – S. 346-348).

⁷³ 1997a; 1997b, 1997d, S. 500.

⁷⁴ Schlussbericht der Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen »Strukturelle Veränderungen in der Justiz«, abgedruckt in: Thomas Aumüller/Dieter Stempel (Hg.) Strukturelle Veränderungen in der Justiz, 1996, S.79-94.

⁷⁵ *Georg Steffens*, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch: Ein Instrument auch für die Justiz?, in: Hoffmann-Riem (Hg.), Reform der Justizverwaltung, 1998, 205-214.

von Assessment-Centern haben einige Oberlandesgerichte auch insoweit eine Methode aus der Wirtschaft kopiert. Die Kriterien, nach denen im Assessment-Center entschieden wird, bleiben dunkel.⁷⁶ An mehreren Stellen wurden Diskussionen über das Richterleitbild ausgelöst. Über den Wert solcher Leitbilddiskussionen kann man streiten. Ihre Funktion besteht wohl eher darin, die Richterschaft zu mobilisieren, als dass sie der Einstellungs- und Beförderungspraxis eine Richtung geben könnten.⁷⁷ Bemerkenswert bleibt aber, dass die Initiierung von Leitbilddiskussionen durch die Gerichtsverwaltung – deren Sympathien dem Richter als »Dienstleister« gehören⁷⁸ – nicht als Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit kritisiert worden ist, denn solche Leitbilder wollen und sollen – ob erfolgreich oder nicht – den Kernbereich der richterlichen Arbeit leiten.

Die Entscheidung über die Einstellung junger Richterinnen und Richter ist nach wie vor in erster Linie von den Examensnoten und vom Geschlechterproporz abhängig. Die weitere Karriere wird einerseits durch die knappen Beförderungsstellen und andererseits durch justizinterne Beurteilungen und das sog. dritte Staatsexamen bestimmt, die Erprobung also in der höheren Instanz. Versuche der Ministerien, jedenfalls die Beweglichkeit jüngerer Richter durch die Ausweitung der Möglichkeiten für eine sog. Ersatzerprobung zu fördern, stoßen auf den Widerstand der Richterschaft.⁷⁹ Die Justiz erzieht sich damit einen stromlinienförmigen Richtertyp, der in einem gewissen Gegensatz zu den Beteuerungen über die Richterpersönlichkeit steht, die im Zusammenhang mit den Ausführungen über die richterliche Unabhängigkeit, über die Unvertretbarkeit richterlicher Entscheidungen oder auch nur über persönliche Eigenschaften und Fähigkeiten, die »für den täglichen Umgang mit Prozessbeteiligten, Kollegen und Mitarbeitern im Sinne einer modernen und bürgerfreundlichen Justiz« für erforderlich gehalten werden. Die Ministerien, die bei der Förderung und Beförderung junger Richter flexibler sind als die Richterschaft selbst⁸⁰, können sich kaum noch durchsetzen, nachdem sie im Sinne des NSM die Personalverantwortung weitestgehend an die Obergerichte abgegeben haben. Den am Gerichtsmanagement beteiligten Richtern, insbesondere den Präsidenten, sind neue Kompetenzen und größere Macht zugewachsen. Das hat wiederum zur Folge, dass Haupt- oder Nebentätigkeiten im Gerichtsmanagement karrierebestimmend werden.

Ein gewisses Problem sind für die Justizverwaltung die Konkurrentenklagen bei der Besetzung von Richterstellen⁸¹ geworden. Sie bleiben zwar meistens erfolglos, aber verzögern

⁷⁶ In der für Bewerber bestimmten Beschreibung des Verfahrens beim OLG Hamm (<http://www.olg-hamm.nrw.de/formular/richteinst20030624.pdf>) ist zwar von einem »richterlichen Anforderungsprofil« die Rede. Es wird aber nicht expliziert, sondern ergibt sich allenfalls aus den BeurteilungsAVen.

⁷⁷ *Peter Kauffmann* (Zur Konstruktion des Richterberufs durch Richterleitbilder, 2003) hat auf der Grundlage von Textanalysen das Angebot in sieben »Grobkategorien« mit diversen Unterkategorien typisiert und damit die Pluralität der Richterleitbilder deutlich gemacht: Der Richter als »Rechtsprechungsautomat«, als »Schützer und Helfer«, als »Sozialingenieur«, als »Sozialarbeiter«, als »politischer Richter«, als »Billigkeitsrichter« oder als »Dienstleister«. Für jedes Leitbild gibt es ein Gegenstück. Vgl. auch *Kauffmann*, Richterleitbilder heute – eine rechtssoziologische Betrachtung, DRiZ 2008, 194-198. Kurzfassung verfügbar unter <http://www.nrb-info.de/mitteilungsblatt/2008/Richterleitbilder%20S.%2074.pdf>.

⁷⁸ *Hans Albrecht Hesse*, Einführung in die Rechtssoziologie, 2004, 144.

⁷⁹ *Michael Bertrams*, Richterliche Erprobung an der Seite der Politik, NVBl. 22, 208, 291-295; *Thomas Schulte-Kellinghaus*, Anmerkungen zum sogenannten »Personalentwicklungskonzept« für die Verwaltungs- und Führungsämter in der Justiz« in Baden-Württemberg, www.nrv-net.de/downloads/publikationen/324.doc.

⁸⁰ In diesem Sinne *Papier* (wie Fn.) S. 2591. Kritisch gegenüber den gerichtlichen, von der Richterschaft dominierten Auswahlverfahren auch *Hoffmann-Riem* 1997c S. Q28.

⁸¹ Zu den juristischen Aspekten *Torsten von Roetteken*, Neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung zur Konkurrentenklage, DRiZ 2008, 294-297.

doch die Stellenbesetzung und haben zur Konsequenz, dass die Kläger bei weiteren Ausschreibungen und Bewerbungen berücksichtigt werden. Genaue Zahlen sind nicht bekannt. Durch eine Internetrecherche findet man jedoch leicht ein halbes Dutzend Beispiele.⁸² Dabei geht es in erster Linie um hervorgehobene Stellen. Viel Aufsehen hat im Jahre 2001 die Konkurrentenklage bei der Wahl eines Bundesrichters erregt.⁸³ In Nordrhein-Westfalen konnten die Präsidentenstellen von zwei der drei Oberlandesgerichte erst nach Abweisung von Konkurrentenklagen neu besetzt werden. Auch in Rheinland-Pfalz war die Chefpräsidentenstelle derart umkämpft.⁸⁴ In Thüringen rangen zwei Konkurrenten um den Chefesessel des Landesarbeitsgerichts in Erfurt.⁸⁵ Wiederholt gingen solche Streitigkeiten bis zum Bundesverfassungsgericht.⁸⁶

Die Regelung der richterlichen Arbeitszeit bildet einen Streitpunkt, dessen symbolische Bedeutung vermutlich größer ist als die praktische. Richter nehmen, gestützt auf den BGH und das Bundesverwaltungsgericht⁸⁷, für sich in Anspruch, ihre Arbeitszeit selbst zu bestimmen. Das ist für manche ein Indiz dafür, dass sie nicht ausgelastet sind, für andere ein Ärgernis, weil sie nicht zuverlässig erreichbar sind. Das Schrifttum, von der Interessentenliteratur einmal abgesehen, hält diese Interpretation der richterlichen Unabhängigkeit für zu weitgehend.⁸⁸ Nach dem Ende seiner Amtszeit verlieh die Anwaltschaft *Hoffmann-Riem* den Emil von Sauer-Preis. *Hoffmann-Riem* nutzte die Gelegenheit, um in einer Rede⁸⁹ deutlicher noch, als während seiner Amtszeit, darauf hinzuweisen, dass die richterliche Unabhängigkeit kein persönliches Privileg sei, sondern funktional als Vorkehrung zur Sicherung der Gewaltenteilung verstanden werden müsse. Bei dieser Gelegenheit erklärte er im Hinblick auf den Kampf der Richterschaft gegen eine Festlegung von Büroarbeitszeiten, die richterliche Unabhängigkeit sei unter der Hand zu einem persönlichen Privileg der Richter mutiert. Den Protest, den er damit beim Hamburgischen Richterverein auslöste, kann man noch heute im Internet nachlesen.⁹⁰ *Hoffmann-Riem* fügte aber auch hinzu, ihm wäre es als Justizsenator nicht in den Sinn gekommen, die richterliche Dienstzeit festzulegen, das allerdings nicht im Blick auf die richterliche Unabhängigkeit, sondern weil die Festlegung bestimmter Anwesenheitszeiten von einem überholten Verständnis von Zeitmanagement und Ergebnisverantwortung ausgehe. Als Maßnahme der Inputsteuerung verlagere sie die

⁸² In Hessen gab es 2001 geradezu eine Klagewelle. 2007 waren beim OLG Frankfurt a. M. deshalb vier Stellen für Vorsitzende Richter nicht besetzt, eine davon seit acht und zwei schon über sieben Jahre.

⁸³ *Günter Bertram* in NJW 43/2001, 3167; Konkurrentenklagen - »Bestenauslese«; *Christoph Strecker* in *Betrifft Justiz* Nr. 67 von September 2001, S. 134-135.

⁸⁴ OVG Koblenz, NVwZ 2008, 99-105, OVG; BVerfG (K) DRIZ 2007, 349-350.

⁸⁵ Vgl. BVerfG (K), DVBI 2007, 563-566.

⁸⁶ BVerfG wie Fn. 85 und 84.

⁸⁷ BGHZ 113, 36, 40 f.; s. auch BVerwG DRIZ 1981, 470; NJW 1983, 62; BVerwGE 78, 211 f.; 125, 365; BGH NJW 2001, 3275 f.

⁸⁸ Ausführlich *Eberhard Schilken*, Die Sicherung der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt, JZ 2006, 860-868, 866 f. 2005 hat der bayerische Finanzminister *Faltlhauser* die Diskussion mit der Forderung nach Gleichbehandlung der Richter mit dem übrigen öffentlichen Dienst wieder eröffnet. Er löste damit eine Kleine Anfrage von FDP-Abgeordneten an die Bundesregierung aus: Antwort der Bundesregierung vom 24. 6. 2005, BT-Drucksache 15/5823. Das Thema war auch Gegenstand der Beratungen auf dem DJT 2006. Dort hat *Hoffmann-Riem* (2007, S. 509) noch einmal betont, dass eine Arbeitszeitregelung nicht unter den Schutz der richterlichen Unabhängigkeit fällt.

⁸⁹ Über Privilegien und Verantwortung – Justiz zwischen Autonomie und Anomie, Deutsches Anwaltsblatt 1999, S. 2-9.

⁹⁰ <http://www.richterverein.org/mhr/mhr982/98204.htm#.htm>
<http://www.richterverein.de/mhr/mhr982/98227.htm>

und

Verantwortung auch für die praktische Erreichbarkeit der Richter von dort weg, wo sie liegen sollte und verspreche deshalb wenig Erfolg. Im Zeitalter der Telearbeit verbaue sie zudem Möglichkeiten der Veränderung der Arbeitsabläufe.⁹¹ Das Thema erledigt sich vermutlich bis zu einem gewissen Grade durch die technische Entwicklung. Was die Erreichbarkeit der Richter während der normalen Bürozeiten⁹² betrifft, so ist es darum schon aus anderen Gründen nicht gut bestellt. Telefonische Erreichbarkeit wird heute in größeren Organisationen mehr oder weniger abgeblockt. Die Justiz verweist zwar noch nicht auf Callcenter und kostenpflichtige 01805-Nummern. Aber die Telefonzentralen sind unzureichend besetzt, so dass sich lange Wartezeiten ergeben, die Geschäftsstellen nehmen Telefonanrufe oft gar nicht an, und die Durchwahlnummern der Richter werden unter Verschluss gehalten. Zwar sind die Gerichte allgemein dazu übergegangen, ihren Richtern den Datenbankzugang auch vom häuslichen Computer aus zu ermöglichen. Doch mehr und mehr sind Richter bei ihrer Arbeit auf das Intranet angewiesen, das allein am Arbeitsplatz im Gericht zugänglich ist. Dort finden sie Verfügungsformulare, die Niederschrift von Verhandlungsprotokollen, dort müssen sie ihre Entscheidungen eingeben und dort wird früher oder später auch die elektronische Akte angelegt sein. So wird die EDV auf die Dauer eine andere Präsenzkultur der Richter nach sich ziehen.

VI. Von der Qualitätskontrolle zum innergerichtlichen Vorschlagswesen

Qualitätskontrolle ist als Baustein des NSM notwendig, damit eine höhere Produktivität nicht durch Qualitätsminderung erkaufte wird. Heute besteht weitgehend Übereinstimmung, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften tragfähige Formen der Qualitätssicherung zu entwickeln haben. Das war das keineswegs selbstverständlich, denn mit dem Rechtsmittelsystem ist eine eingebaute Qualitätskontrolle vorhanden, und die Kritik der Medienöffentlichkeit und die juristische Fachkritik tun ein Übriges. Aber solche Kontrolle und Kritik ist zu unsystematisch, um die Binnenreform der Justiz anzuleiten.

Richter beklagen, dass die Managementorientierung der Justizverwaltung die nicht messbaren Qualitätsaspekte der Rechtsprechung wie die Orientierung am Gesetz, Fairness und Unparteilichkeit im Verfahren und letztlich auch Wahrheit und Gerechtigkeit verdränge. Gleichzeitig wehren sie sich aber dagegen, dass solche Aspekte zum Gegenstand einer irgendwie gearteten Qualitätskontrolle werden, weil dadurch die richterliche Unabhängigkeit verletzt werde. Dadurch fördern sie letztlich selbst die Zahlenorientierung der Verwaltung. Die Richterschaft akzeptiert zwar durchaus, dass es auch für ihre Entscheidungstätigkeit verschiedene Qualitätsgesichtspunkte gibt. In den »Thesen zur Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften« werden zwölf Qualitätskriterien genannt.⁹³ Doch es folgt sogleich die Einschränkung: »Die Qualität richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Arbeit ist letztlich nicht messbar.« Die Richterschaft hält es für ausgeschlossen, die Qualität des Justizprodukts quantifizierbar oder in anderer Weise in Kenngrößen auszudrücken. Das hat praktisch zur Folge, dass das Controlling sich auf ein »operatives Produktverständnis« beschränkt, das heißt also, auf den formellen Gesichtspunkt der Erledigung und Dauer von Verfahren. Daraus kann sich eine fatale Spirale entwickeln. Weil die Quantität – Eingänge und Erledigungen, Dauer und Rechtsmittel – so einfach messbar ist, wird sie gemes-

⁹¹ 1999a (Fn. 4) S. 5f.

⁹² Ein relativ neues Problem, mit dem die Justizverwaltung sich herumschlagen muss, ist die Organisation des richterlichen Bereitschaftsdienstes, die das Bundesverfassungsgericht mehrfach angemahnt hat (BVerfGE 103, 142 <151ff>; 105, 239 = NJW 2002, 3164; BVerfG NJW 2004, 1442; Beschluss vom 4.2.2005 - BVerfG (K) NJW 2005, 1637; BVerfG (K) NVwZ 2006, 579).

⁹³ http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/qualitaet_justiz_070427.pdf.

sen. Das hat aber Rückwirkung auf die Qualität. Da gemessene Leistung belohnt wird, wird auf Kosten der Qualität messbarer Output erzeugt, also vor allem flotte Erledigungen. Diesem Effekt müsste eine Qualitätskontrolle entgegenwirken. Aber man befindet sich in einer Zwickmühle. Will man zeigen, wie Quantitätsdruck in Qualitätsverlust umschlägt, muss man die Qualität der Produkte zuvor definieren. Schon das ist nach Richtermeinung gar nicht möglich. Eine Qualitätsbeschreibung für sich genommen würde nicht einmal ausreichen. Qualität müsste auch kontrolliert werden. Aber eine Qualitätskontrolle, die auf konkrete Entscheidungen eingeht, würde wohl nach fast einhelliger Meinung gegen die richterliche Unabhängigkeit verstoßen. Ich zitiere dazu noch einmal aus dem Aufsatz von *Papier*: »Kontrolliert wird der Richter auf die Wahrung der Gesetzmäßigkeit seines Handelns grundsätzlich allein nach Maßgabe des Rechtsmittelrechts und in den von ihm geregelten Verfahren.« Und so kommt, was kommen muss. Die Bemühungen um eine Qualitätskontrolle konzentrieren sich auf die Randbereiche wie die Zugänglichkeit der Gerichtsgebäude, die Offenheit der Kommunikationswege, die Verständlichkeit von Formularen oder die Serviceeinstellung des Personals sowie das Betriebsklima. Selbst die umfangreich angelegte »Rechtsanwalts- und Notarbefragung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit« in Nordrhein-Westfalen⁹⁴ musste Fragen nach der Beurteilung der »von den Gerichten geleisteten fachlichen Arbeit« und nach einem »Leistungsvergleich unter den Gerichten« aussparen.⁹⁵ Das alles ist nicht gering zu schätzen. Aber das Zentrum, nämlich die inhaltliche Qualität der Produkte, bleibt von der Kontrolle ausgespart. Gerade die Verfahrens- und Entscheidungsqualität müsste kontrolliert werden, um ein Gegengewicht gegen bloße Quantitätskontrolle zu gewinnen. Da gilt um so mehr, mit dem Abbau der Kollegialgerichte und der Rechtsmittel die systeminterne Qualitätskontrolle zurückgefahren wurde. Unter Richtern heißt es: Wir machen keine Fehler mehr (weil uns kein Vorsitzender mehr darauf hinweist).

Mehr oder weniger akzeptiert werden heute – nach Überwindung einiger Widerstände – prospektive Vorkehrungen zur Qualitätssicherung. Dabei geht es nicht um eine nachträgliche Kontrolle, sondern um Qualitätsmanagement im Sinne von TQM (Total Quality Management). TQM ist ein kontinuierlicher Prozess, für den die Mitarbeiter mobilisiert werden müssen, damit er von ihnen getragen wird. Dazu nimmt TQM moderne Managementinstrumente auf, darunter auch sog. Qualitätszirkel. In den Qualitätszirkeln der Richter werden auch Themen aus dem Kernbereich der Rechtsprechung erörtert, z. B. »Terminierungspraxis, Umgang mit Terminverlegungen, Umgang mit § 522 ZPO«. ⁹⁶ Die Verbesserung der Produktionsmethoden ist das erklärte Ziel des NSM. Ich spreche insofern von fallnahem Gerichtsmanagement. Richter beweisen ihre Unabhängigkeit durch Qualitätsarbeit. Und weil sie sich dabei nach der Decke strecken müssen, bleibt keine Wahl als erfindend zu sein. Leuchtendes Vorbild ist immer noch *Rolf Bender* mit dem Stuttgarter Modell. Aber es gibt andere Beispiele:

- Der »Deal im Strafverfahren« ist aus der Mitte der Justiz als ressourcenschonende Methode der Gestaltung von Strafverfahren entstanden.

⁹⁴ *Peter Dyrchs* u. a., Rechtsanwalts- und Notarbefragung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit: Forschungsprojekt der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen; Schlussbericht 2003. Ferner »Abschlussbericht der Kundenbefragung in der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit« (2005) verfügbar unter http://www.ovg.nrw.de/wir_ueber_uns/binnenmodernisierung/05_kundenbefragung/index.php.

⁹⁵ Das kritisiert aus gutem Grund *Friedrich-Wilhelm Fischer*, Meinungsumfragen von Gerichten bei Rechtsanwälten, 2008, <http://www.fiwis.de/download/Meinungsumfragen-der-Gerichte.pdf>. *Fischer* verweist auf weitere Umfragen, die zwar näher an den Kern der richterlichen Arbeit heranrücken, deren Ergebnisse aber nicht veröffentlicht werden.

⁹⁶ Bericht »Qualitätsmanagement der Oberlandesgerichte«, DRiZ 2008, 269-271, 271.

- Für die gerichtsverbundene Mediation kamen die Anstöße wohl von außen, nicht zuletzt aus den Justizministerien. Aber dann haben sich erstaunlich viele Richter auf diesem Feld engagiert.
- Das Cochemer Modell des Sorgerechtsverfahrens wurde im Zusammenwirken von Richtern, Jugendamt, Sachverständigen und Anwälten entwickelt.
- Auch die bekannten Unterhaltsrichtlinien und Unterhaltstabellen gehören in diese Reihe.

An diesen Beispielen kann man erkennen:

- Antrieb für eigentlich alle diese Innovationen war zunächst gar nicht der Effizienzgesichtspunkt, sondern ein Effektivitäts- und damit Qualitätsproblem.
- Innovationen sind möglich als ungeplante Selbstregulierung oder als geplante Verfahrensinnovation.
- Die Initiative kann aus verschiedenen Richtungen kommen, aus der Richterschaft selbst, aus der Justizverwaltung oder von Dritten.
- Solche Innovationen sind nicht immer unproblematisch. Schon aus diesem Grunde können Verfahrensinnovationen nicht bindend sein, soweit sie nicht vom Gesetzgeber aufgegriffen werden.

Der Zusammenhang mit der richterlichen Unabhängigkeit zeigt sich mit zwei Fragen:

1. Sind Richter verpflichtet, selbst innovativ zu werden?
2. In wieweit müssen sie Verfahrensinnovationen, wenn es sie denn gibt, anwenden?

Die Justizverwaltung hat sich anfangs unter der Überschrift »Qualitätskontrolle« auf den relativ unverfänglichen Bereich der Kundenzufriedenheit und auf Mitarbeiterbefragungen konzentriert.⁹⁷ Jetzt lenkt sie die Anstrengungen von einer auf die Qualitätsansprüche der Klientel ausgerichteten Beobachtung der Gerichte zu einer Art organisiertem betrieblichen Vorschlagswesen. »Der Weg sei das Ziel« titelt der sächsische Justizminister *Mackenthron* und verweist auf justizinterne Verbesserungspotentiale.⁹⁸ An Stelle der Geschäftsprüfungen von oben sei der horizontale Vergleich angesagt. Allein die Frage, warum in einem Gericht eine Abteilung besser funktioniere als andernorts, sei kein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit. Damit nähert man sich einem fallnahen Gerichtsmanagement, nämlich die Suche nach strukturellen Mängeln in der Organisation der richterlichen Arbeit und in der persönlichen Arbeitsweise der Richter. Solche Defizite hat gerade wieder *Christian Balzer*, ehemals Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht und Verfasser von Büchern über Relationstechnik und Urteilsstil⁹⁹ aufgezeigt¹⁰⁰. Er kritisiert vor allem die Geschäftsverteilung nach dem Rotationsprinzip, eine nicht auf Bedürfnisse der Praxis ausgerichtete Richterfortbildung und Verstöße gegen §§ 72 I, 358a ZPO.

Durch die Organisation von Qualitätszirkeln und Vergleichsringen sind die Dinge in Bewegung geraten. Nun stellt sich ernsthaft die Frage, ob innergerichtliches, standardset-

⁹⁷ Die Untersuchungen wurden in Nordrhein-Westfalen von der Fachhochschule für Rechtspflege durchgeführt. Veröffentlichungen über die Mitarbeiterbefragung sind mir nicht bekannt. Zu Bürgerbefragung vgl. *Peter Dyrchs* u. a., Forschungsprojekt Bürgerbefragung in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, 2003, Zusammenfassung verfügbar unter <http://www.fhr.nrw.de/publikationen/schriftenreihe/buj.pdf>.

⁹⁸ DRiZ 2006, 241-245.

⁹⁹ *Christian Balzer/Klaus Forsen*, Gutachten und Urteil im Zivilprozess, 8. Aufl. 1997; *Christian Balzer*, Das Urteil im Zivilprozess, 2. Aufl. 2007.

¹⁰⁰ Rechtsprechungsqualität und Richterüberlastung, DRiZ 2007, 88-92.

zendes Qualitätsmanagement etwa in Form von Qualitätszirkeln mit Teilnahmezwang und Richtlinienkompetenz für Terminierung und Verhandlungsführung zulässig ist. Die Unabhängigkeit ist jedem einzelnen Richter, jeder einzelnen Richterin als Individualrecht gewährleistet. Aber Richter sind in eine große Organisation eingespannt, die ihre Arbeit überhaupt erst ermöglicht. *Berlit* zieht daraus die Folgerung, die Einbindung der Richter in die Justiz verlange nach einer »Rejustierung« des Unabhängigkeitsverständnisses, die kollegiale Standardsetzung zulasse. *Kramer* dagegen hält eine kollegiale Steuerung für unzulässig.¹⁰¹ Teilnahmezwang, Richtlinienkompetenz, Standardsetzung – solche Begriffe passen nicht zur richterlichen Unabhängigkeit. Soweit aber die Freiwilligkeit gewahrt bleibt und alle Vorschläge nur Empfehlungscharakter tragen, sehe ich keine Probleme.

VII. Was kommt nach dem Neuen Steuerungsmodell?

Das staatliche Verwaltungshandeln hat sich über die Jahrzehnte verändert.

- Bis zum Ende der 1980er Jahre wollte ein aktiver Staat die Gesellschaft unmittelbar und direkt beeinflussen (Old Public Management).
- In den 1990ern war das Ziel der »schlanke Staat« und als Mittel der Wahl galten betriebswirtschaftliche inspirierte Methoden (New Public Management).
- Gegenwärtig soll der »Gewährleistungsstaat« sich möglichst darauf beschränken, die gesellschaftliche Selbstregulierung zu aktivieren (Public Governance).

Seit dem Anbruch des neuen Jahrhunderts, so eine verbreitete Sichtweise¹⁰², werde die Steuerungstheorie durch die Governancetheorie eingeholt und überholt. Man mag bezweifeln, ob hier nur eine neue Redeweise oder eine neue substantielle Theorie entstanden ist. *Hoffmann-Riem* hat darauf hingewiesen, dass der Governance-Diskussion das Etikett des Modischen anhafte und dass die Begriffsverwendung »zwischen der Deskription neuer Modi des Regierens, ihrer analytischen Erklärung sowie ihrer präskriptiven Aufladung als Muster »guten« Regierens« changiere.¹⁰³ Trotz dieser und anderer Vorbehalte hält er die Governance-Perspektive auch für Recht und Verwaltung für nützlich. In der Justizverwaltung ist »Governance« als Programm aber bisher nicht angekommen. Die Frage liegt nahe, ob sich Entwicklungen der Gerichtsverwaltung als Governance interpretieren lassen und ob sich der Governance-Idee Anleitungen für praktisches Handeln entnehmen lassen.

Zunächst ist festzuhalten, dass in der Justiz die Zeit des New Public Management noch nicht zu Ende gegangen ist. Die Überlegungen der Justizverwaltung kreisen weiter um die Neuen Steuerungsinstrumente, obwohl inzwischen klar ist, dass das NSM sich bei den Gerichten nur mit großen Abstrichen umsetzen lässt. Die Ländervergleichszahlen lassen aber erkennen, dass noch längst nicht erreicht sein dürfte, was eine effizienzorientierte Steuerung bewirken kann: Im Jahre 2005 lagen die Ausgaben für die Justiz in Hamburg und Berlin bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl bei 227 bzw. 217 Euro, in Baden-Württemberg dagegen nur bei 109 Euro (Durchschnitt 148). Ähnlich die Unterschiede in

¹⁰¹ Wie Fn. 62.

¹⁰² Verbreitet vor allem von *Gunnar Folke Schuppert*, z. B. Diskussionsbeitrag in *VVDStRL* 67, 2008, 336; vgl. ferner *Renate Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn* (Hg.), Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 43-61 (2008).

¹⁰³ Governance im Gewährleistungsstaat – vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: *Gunnar Folke Schuppert* (Hg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2005, 195-219, Zitat aus Fußnote 1.

der Richterdichte: Baden-Württemberg beschäftigte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit 14 Richter je 100.000 Einwohner. In Berlin und Hamburg waren es 29 (Durchschnitt 18).

Die Governancetheorie wird dahin charakterisiert, dass sie nicht akteurszentriert, sondern in Regelungsstrukturen denkt. Ihr Ziel ist die Koordination und Zusammenführung von privater und staatlicher Handlungskompetenz.¹⁰⁴ Zwei Anwendungsfelder könnten sich der Governancetheorie bei den Gerichten eröffnen, nämlich (1) innergerichtlich eine Aktivierung der Selbstverwaltungskräfte und (2) im Außenverhältnis die Aktivierung der außergerichtlichen Streitregelung. *Hoffman-Riem* hat das und noch viel mehr in einem Aufsatz über »Justizdienstleistungen im kooperativen Staat«¹⁰⁵ weitausgreifend und grundsätzlich vorgedacht.

1) *Selbstverwaltung der Gerichte*

Die Forderung nach Selbstverwaltung der Justiz war und ist eine Gegenbewegung gegen das NSM. Während die Richter gesetzliche Reformen, auch wenn sie ihnen kritisch gegenüberstehen, doch als legitime Weisung hinnehmen, erwuchs gegen die Modernisierung auf dem Verwaltungswege Widerstand. Es verbreitete sich die Befürchtung, dass eine betriebswirtschaftlich induzierte »Modernisierung« der Gerichte in eine strukturelle Abhängigkeit vom Management führen könnte, die mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sei. Als Gegenmittel wurde Selbstverwaltung für die Gerichte empfohlen.¹⁰⁶ Der DRB forderte Ende 2001 in einem Diskussionspapier zur Erörterung konkreter Organisationsmodelle auf.¹⁰⁷ Durch einen Beschluss der Bundesvertreterversammlung 2007 wurde die Forderung nach Selbstverwaltung der Justiz zum offiziellen Ziel der Verbandspolitik. Sie hat 2008 durch Äußerungen des Justizministers *Döring* in Schleswig-Holstein¹⁰⁸ (»Projekt

¹⁰⁴ *Gunnar Folke Schuppert*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 67, 2008, 336.

¹⁰⁵ 1999b (wie Fn 4).

¹⁰⁶ Im Zuge der Diskussion um das NSM weckte der Düsseldorfer Justizminister *Behrens* den Appetit, mit der öffentlichen Aufforderung, Vorschläge für eine erweiterte Selbstverwaltung zu machen. Für eine stärkere Verselbständigung der Gerichtsverwaltung haben sich geäußert insbesondere *Horst Häuser* *Betrifft Justiz* 2000, 255; *ders.* *Betrifft Justiz* 2002, 340 (343); *Udo Hochschild* *Betrifft Justiz* 2000, 258; *Thomas Groß*, *Die Verwaltung* 2001, 371 (381); *ders.*, *Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit?*, in: *Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz* (Hg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, 2002, S. 217-234; *Jan Grother*, *Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch*, DRiZ 1999, 458 (461); *Peter Lindemann*, ZRP 1999, 200 (204 f.). Ich selbst habe mich 1998 in der *Richterzeitung* (Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, *Deutsche Richterzeitung* 1998, S. 241-250) und noch einmal 2002 in der *Juristenzeitung* (*Selbstverwaltung für die Dritte Gewalt?*, JZ 2002, 838-847) für eine Selbstverwaltung der Justiz ausgesprochen. Aber meine Gründe lagen anders als diejenigen, die heute vorgebracht werden. Nach meiner Vorstellung geht es darum, dass der Spielraum für fallnahes Justizmanagement durch die Entlassung der Justiz in die Selbstverwaltung erheblich vergrößert werden könnte. Vor allem aber erhoffe ich mir von der Selbstverwaltung eine Aktivierung der Richterschaft. Aber diese Hoffnungen lassen sich anscheinend nicht erfüllen.

Den Gegenstandspunkt begründen *Christian Dästner*, *Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?*, in: *Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz* (Hg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, 2002, S. 201-216, *Hans-Jürgen Papier*, *Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt*, NJW 2002, 2585-2593, und *Fabian Wittreck*, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, 2006, S. 641-680.

¹⁰⁷ Aus Präsidium und Bundesvorstand, DRiZ 2002, 5-6, S. 6.

¹⁰⁸ »Projekt Justiz 200«; http://www.landtag.ltsh.de/infotek/wahl16/aussch/iur/niederschrift/2008/16-083_11-08.pdf.

Justiz 2010«) und des Justizsenators *Steffen* in Hamburg¹⁰⁹ sowie eine Tagung in Frankfurt¹¹⁰ Auftrieb erhalten. Im Juni 2009 hat der Deutsche Richterbund einen Musterentwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz zur Diskussion gestellt.¹¹¹ Neuerdings beruft sich die Richterschaft auf eine Art *acquis communautaire*.¹¹²

Hoffmann-Riem hat immer wieder die Notwendigkeit betont, den Gerichten und ihren Richtern mehr Eigenverantwortung auch für Fragen der Verwaltung zu übertragen. Gegenüber einer Selbstverwaltung im technischen Sinne, die vor allem ein eigenes Budgetantragsrecht einschließen müsste, ist er jedoch skeptisch geblieben.¹¹³ Sein Standpunkt scheint sich außerhalb der organisierten Richterschaft langsam durchzusetzen. Zuletzt hat *Papier* sich dahin geäußert, dass eine Selbstverwaltung der Justiz nicht nur wegen ihrer demokratischen Legitimation problematisch sei, sondern vor allem auch in die Gefahr einer Politisierung führe.¹¹⁴

Ein ungelöstes Problem wäre die Einbeziehung der Staatsanwaltschaft, die aus der Richterschaft vehement gefordert wird, die aber in der Sache höchst problematisch ist. Im Positionspapier des DRB heißt es dazu, die Staatsanwaltschaft sei ein unabdingbar integraler Bestandteil auch einer organisatorisch veränderten Justiz. Jeder Versuch, sie aus der Justiz herauszulösen, widerspreche der historisch gewachsenen deutschen Rechtskultur. Aber zur bewährten deutschen Justizkultur gehört nicht weniger die ministerielle Justizverwaltung. Will man das eine ändern, kann man das andere nicht kategorisch von Reformüberlegungen ausnehmen. Es ist vollkommen richtig: Die Gerichtsnähe der Staatsanwaltschaft ist ein bewährter Bestandteil der deutschen Rechtskultur.¹¹⁵ Aber sie ist auch eine heilige Kuh. Die Staatsanwaltschaft ist längst zu einer Schaltstelle für die administrative Rationalisierung der Strafverfolgung geworden.¹¹⁶ Nach Berichten aus der Praxis benutzen die Ministerien ihr Weisungsrecht¹¹⁷ gegenüber der Staatsanwaltschaft indirekt zu einer Steuerung der Gerichte, etwa durch die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, über eine mehr oder weniger rigorose Einstellungspraxis, über die Umleitung von Fällen in den Täter-Opferausgleich, über die Veränderung der Strafbefehlsquote oder über die Einlegung von Rechtsmitteln. Solche Steuerungsversuche könnten dafür sprechen, auch der

¹⁰⁹ Dazu jetzt die »Eckpunkte für ein Modell einer Autonomie der Hamburger Justiz«, <http://www.hamburg.de/contentblob/1454280/data/tagung-autonomie-der-justiz-2009-06-06-eckpunktepapier.pdf>.

¹¹⁰ Dazu die Beiträge in der Kritischen Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. 91 (2008) Nr. 4.

¹¹¹ <http://www.drb.de/cms/index.php?id=552>.

¹¹² Z. B. *Gert Scherthanner*, Internationaler Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung aller EU-Mitgliedsstaaten, DRiZ 2007, 272-278. Dagegen mit guten Gründen *Fabian Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, 2006, S. 670 ff.

¹¹³ 2000 (Fn. 4), S. 29 ff., und 2002, S. Q 20.

¹¹⁴ *Hans-Jürgen Papier*, »Kein radikaler Systemwechsel in der Justiz«, ZRP-Rechtsgespräch, ZRP 2009, 125 f.; vgl. ferner *Geert Mackenroth*, Selbstverwaltung der Justiz – Zwischenbilanz in Frageform, DRiZ 2009, 79-84, sowie die kontroverse Diskussion zwischen dem Vorsitzenden des DRB, *Christoph Frank*, und dem Amtschef des Justizministeriums Baden-Württemberg, *Michael Steindorfner*, in DRiZ 2009, 136-140. *Mackenroth* und *Steindorfner* weisen darauf hin, dass die Richterschaft die schon jetzt gegebenen Möglichkeiten der Mitbestimmung nicht ausschöpfe.

¹¹⁵ Vgl. *Claus Roxin*, Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute, DRiZ 1997, 109-121.

¹¹⁶ Zu dieser Entwicklung *Wolfgang Ludwig-Mayerhofer*, Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung. Kritik der informellen Justiz, 1998.

¹¹⁷ Dazu ausführlich *Hans-Helmut Günter*, Das Berufsbild des Staatsanwalts in Deutschland an der Schwelle zum neuen Jahrhundert, DRiZ 2002, 55-68.

Staatsanwaltschaft mehr Selbständigkeit zu geben. Auch die Welle politiknaher Korruption in Deutschlands Städten verlangt nach einer unabhängigen Staatsanwaltschaft.¹¹⁸ Weisungsfreiheit muss aber nicht Gerichtsnähe bedeuten. Immerhin hört man auch, dass von der anderen Seite Gerichtspräsidenten die Staatsanwaltschaft bedrängt haben, den Geschäftsanfall durch Vergrößerung der Strafbefehlsquote oder durch stärkere Nutzung des Täter-Opfer-Ausgleichs zu verringern. Wenn solche Nachrichten zuträfen, müsste man eher nach einer Distanzierung verlangen. Vielleicht sollte aber heute auch noch einmal wieder überlegt werden, ob nicht der Strafprozess stärker als Parteiprozess zu rekonstruieren wäre. *Schünemann* hat wiederholt auf den Schulterchlusseffekt im Verhältnis von Richter und Staatsanwalt hingewiesen.¹¹⁹ Seine empirisch belegte Kritik ist schlicht ignoriert worden. Wenn Staatsanwälte und Gerichte durch eine gemeinsame Selbstverwaltung näher zusammenrücken, gewinnt diese Kritik an Gewicht. Dann muss man sich daran erinnern, dass die Abschaffung des Inquisitionsprozesses durch die Institutionalisierung der Staatsanwaltschaft einmal ein großer Fortschritt war¹²⁰, der nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Deshalb ist es bemerkenswert, dass das Positionspapier des Hamburger Justizsenators *Steffen* die Staatsanwaltschaft von der Verselbständigung der Gerichte ausnehmen will – womit es wiederum auf den Protest der Richterschaft¹²¹ trifft.

Wenn man Selbstverwaltung nunmehr als Governanceinstrument interpretieren wollte, so änderte sich an den Gründen pro und contra zwar grundsätzlich nichts. Aber die Zielrichtung könnte sich doch ändern. Selbstverwaltung wäre nicht länger Abwehr von Fremdverwaltung, sondern hätte in erster Linie den Zweck der Mobilisierung. Genau daran scheiden sich zur Zeit die Geister.

2) *Konsensuale und außergerichtliche Streitregelung*

Gerichte werden nur im Konfliktfall angerufen, also gerade dann, wenn die Handlungskompetenzen der Akteure in den gegebenen Regelungsstrukturen versagt haben. Dann wird von der Gerichten eine Entscheidung verlangt. Es gibt nur einen Aspekt, unter dem man die Tätigkeit der Gerichte als »aktivierend« – im Gegensatz zu »aktiv steuernd« oder »entscheidend« – fassen kann. Das ist das Hinwirken auf eine konsensuale Streitregelung unter den Parteien. Dieser Gesichtspunkt ist alles andere als neu. Schlichten ist besser als Richten. Ein Versuch, die Beteiligten zu einer gütlichen Einigung zu bringen, war schon immer die vornehmste Pflicht des Richters. Heute liest sich die im Rahmen der Strukturanalyse der Justiz angefertigte Untersuchung über »Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von ausser- und innergerichtlichen Konfliktregelungen«¹²² wie eine Vorwegnahme der Governance-Idee.

¹¹⁸ *Stefan Vogt/Lorenz Blume*, Wenn Justitia die Hand aufhält. Ursachen und Folgen korrupter Justizbehörden, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, 2007, 65-992.

¹¹⁹ *Bernd Schünemann*, Der Richter im Strafverfahren als manipulierter Dritter?, in: Bierbrauer u. a. (Hrsg.) Verfahrensgerechtigkeit, 1995, S. 215; *ders.*, Zur Reform der Hauptverhandlung im Strafprozess, GA 1978, 161; *ders.*, Kognition, Einstellung und Vorurteil bei der Rechtsfindung, ARSP-Beiheft 22 (1985), S. 68; *Schünemann/Bandilla*, Experimentelle Untersuchungen zur Reform der Hauptverhandlung in Strafsachen, in: *Kerner/Kury/Sessar* (Hrsg.), Deutsche Forschungen zur Kriminalitätentstehung und Kriminalitätskontrolle, Teilband 2, 1983, S. 1109.

¹²⁰ Vgl. *Eb. Schmidt*, Einführung in die Geschichte der Strafrechtspflege, 1965, S. 288 f.

¹²¹ Presseerklärung des Hamburgischen Richtervereins vom 20. 5. 2009 (http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/sv_pe_hamburg_090520.pdf).

¹²² *Erhard Blankenburg* u. a., Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von ausser- und innergerichtlichen Konfliktregelungen, Speyerer Forschungsberichte 88, 2 Bände, 1990.

Nur wenige Themen der Rechtspolitik haben soviel Engagement und Hoffnung auf sich gezogen und soviel Enttäuschungen produziert wie die Förderung der außergerichtlichen Streitregelung. Die Gesetzgebung hat darauf durch § 278 Abs. 5 Satz 2 ZPO und durch die Einführung der obligatorischen Streitschlichtung vor dem Zivilprozess (§ 15a EGZPO und Schlichtungsgesetze der Länder) reagiert. Die obligatorische Streitschlichtung hat sich als Misserfolg erwiesen¹²³ und wird in einigen Ländern nur noch künstlich am Leben erhalten. Dagegen ist § 278 Abs. 5 S. 2 ZPO zum Ausgangspunkt einer »kleinen selbstgemachten Justizreform von innen durch engagierte Gerichtspraktiker«¹²⁴ geworden. Dabei geht es aber, anders als man nach dem Wortlaut des Gesetzes erwarten könnte, nicht um eine »außergerichtliche« Mediation mit Hilfe von Mediatoren, die außerhalb der Justiz tätig sind. Als Mediatoren werden vielmehr Richter des Prozessgerichts tätig, die selbst nicht mit dem Streitverfahren befasst sind. Diese Richtermediatoren übernehmen die Aufgabe freiwillig, sie werden für ihre Aufgabe geschult und in der Regel auch ganz oder teilweise von ihrem Dezernat freigestellt. Den Parteien entstehen durch die Mediation keine zusätzlichen Kosten, vielmehr entfällt bei erfolgreicher Mediation sogar noch ein Teil der Gerichtskosten. Niedersachsen hatte am 1. 9. 2002 an sechs Gerichten, den Amtsgerichten Oldenburg und Hildesheim, den Landgerichten Hannover und Göttingen sowie am Sozial- und am Verwaltungsgericht Hannover einen Modellversuch »Gerichtsnaher Mediation« gestartet.¹²⁵ Nach dem erste Erfolge gemeldet wurden, sind andere Bundesländern dem Beispiel gefolgt. Inzwischen gibt es bei vielen Gerichten geradezu eine Mediationseuphorie, und der Juristentag 2008 hat sie darin bestärkt. Landauf, landab trifft sich eine Mediations-Gemeinde auf Tagungen und Symposien zur gerichtlichen Mediation. Auch der 37. Deutsche Juristentag 2008 beschäftigte sich mit dem Thema. Die Akzeptanz in den Medien ist groß, aber es fehlt eine nennenswerte Nachfrage.

Vor etwa 30 Jahren hatte die Rechtssoziologie die Defizite gerichtlicher Konfliktlösung beschrieben und Vorschläge zur alternativer Streitregelung aus den USA importiert. In der Folgezeit suchte man zunächst in der alten Bundesrepublik nach Resten außergerichtlicher Streitregelung etwa beim Schiedsmann, in den Güte- und Schlichtungsstellen für Verbraucher und in den Vergleichsbemühungen der Gerichte. Die Suche bekam nach der Wiedervereinigung noch einmal Auftrieb, weil man, in der Hoffnung, irgend etwas Brauchbares im Nachlass der DDR zu finden, die sog. Konfliktkommissionen ins Visier nahm.

Etwa ab 1990 gab es drei neue Entwicklungen.

- Erstens: Die lehr- und lernbare Vermittlungstechnik, die *Fisher* und *Ury* für das Harvard Negotiation Project entwickelt hatten, wurde auch in Deutschland bekannt.
- Zweitens: Die Wirtschaft lernte, dass es lohnend sein könnte, das Management von Verbraucherbeschwerden selbst in die Hand zu nehmen. Zu diesem Zweck wurden vom Dienstleistungsgewerbe, vor allem in der Finanzbranche, Beschwerdestellen eingerichtet. Die Besetzung mit »Ombudsmännern« verhalf ihnen zu einem folkloristischen Mehrwert. Wo die Schlichtungsstellen nicht von starken Unternehmen oder Berufs- oder Wirtschaftsverbänden betrieben werden, bleiben sie so notorisch erfolglos wie die auf lokaler Basis organisierten Mietschlichtungsstellen.

¹²³ Klaus F. Röhl/Matthias Weiß, Die obligatorische Streitschlichtung in der Praxis, 2005.

¹²⁴ Ulrich Wimmer in einer Rezension des 2008 erschienenen Buches »Gerichtsinterne Mediation« von Jan Malte von Barga, NJW-aktuell 9/2009, S. XXII.

¹²⁵ Peter Götz von Olenhusen Mediation durch Richter – ein Projekt mit Zukunft, DRiZ 2003, 396 f.; Gerald Spindler, Gerichtsnaher Mediation in Niedersachsen. Eine juristisch-ökonomische Analyse. Abschlussbericht im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Justiz und des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur, 2006, verfügbar unter <http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2006/mediation.pdf>.

- Drittens: Was bisher schlicht unter Vermittlung lief, bekam einen neuen Namen: Mediation, der sich als attraktiv erwiesen hat.

Unter diesem Namen sammelten sich zunehmend Juristen und Angehörige anderer Professionen, die hofften, hier ein neues Berufsfeld etablieren zu können, auf dem sich ihre Neigung zu einer gesellschaftlich wertvollen Tätigkeit mit dem Broterwerb verbinden ließ. Sehr schnell wurden diese Idealisten von der Ausbildungsindustrie entdeckt. Die Mediatorenausbildung wurde Vorreiter aller Zusatzstudiengänge, mit denen sich heute die Hochschulen vermarkten. Nur die Klienten blieben aus. Es gibt wohl bald 2500 ausgebildete Mediatoren. Aber bis auf einige wenige warten sie vergeblich auf Klienten. Über die Gesamtzahl der Verfahren gibt es keine zuverlässigen Auskünfte. Sie übersteigt pro Jahr anscheinend kaum die Zahl der dafür bereit stehenden Mediatoren.

Warum eigentlich wird die Mediation nicht in Anspruch genommen, obwohl doch die dahinter stehende Theorie stimmt? Es gibt geradezu ein Naturgesetz der Vermittlung, nachdem etwa zwei Drittel aller Streitigkeiten gütlich geregelt werden, wenn sich die Parteien freiwillig in ein Vermittlungsverfahren begeben. Die übliche Erklärung für den mangelnden Zuspruch lautet, das Publikum sei über die Vorzüge der Mediation nicht hinreichend aufgeklärt und verharre daher im Konfrontationsdenken. So reden Politiker, die eine Wahl verloren haben: Wir haben den Wähler unser Programm nicht richtig erklären können. Das ist vielleicht nicht ganz falsch, aber wichtiger sind zwei andere Gründe. Wenn eine Partei nicht glaubte, Ansprüche zu haben, gäbe es keinen Konflikt. Auch wenn abstrakt die Vorteile der Mediation noch so überzeugend sein mögen, ist es deshalb schwer, die Partei zu einem Verfahren zu bewegen, in dem ihre vermeintlichen Ansprüche von vornherein zur Disposition stehen. Der zweite Grund folgt aus einer simplen ökonomischen Überlegung. Ein qualifiziertes Mediationsverfahren kostet Geld. Aber es gibt, anders als bei Gericht, keine Garantie, dass der Streit beendet werden kann. Auf dieses Risiko werden sich nur wenige einlassen. Deshalb funktioniert Mediation nur dort, wo sie subventioniert wird.

Seit 2002 bekam die Sache neuen Schwung, weil nun die Justiz die Mediation für sich entdeckte, in der Hoffnung, sich damit die eigene Arbeitslast zu erleichtern. Die gerichtsverbundene Mediation löst zwei Probleme auf einen Schlag. Sie überwindet mangelnde Akzeptanz der Mediation durch sanften Zwang. Wer sich »uneinsichtig« zeigt, indem er seine Zustimmung verweigert, muss mindestens subjektiv damit rechnen, dass das Gericht ihm sein Wohlwollen entzieht und im streitigen Verfahren von den zahlreichen Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch macht, die ihm zur Verfügung stehen. Außerdem verursacht die gerichtsverbundene Mediation keine zusätzlichen Kosten; falls sie scheitert, führt das begonnene Gerichtsverfahren doch irgendwie zu einem Ende des Konflikts. Da kann man die Mediation ruhig ausprobieren und, wenn nicht genug heraus kommt, immer noch auf ein günstigeres Urteil hoffen. Es ist sozusagen die List der Vernunft, dass es dann doch meistens zu einem Kompromiss kommt, wenn man sich erst einmal auf das Mediationsverfahren eingelassen hat.

Die gerichtsverbundene Mediation ist erfolgreich, soweit es darum geht, die Parteien an den Verhandlungstisch zu bringen und die Vermittlung zu einem guten Ende zu führen.¹²⁶ Dass die gerichtsverbundene Mediation auch unter dem Gesichtspunkt einer Entlastung der Gerichte erfolgreich ist, weil sie per Saldo richterliche Arbeitszeit und damit Kosten

¹²⁶ Ein Tagungsbericht vom 2. Berliner Symposium zur Gerichtlichen Mediation am 19. Juni 2008, der von der Internetseite des Instituts für Konfliktmanagement der Europa-Universität Viadrina heruntergeladen werden kann, enthält eine umfangreiche Auflistung der Erfahrungsberichte, die alle im Internet zur Verfügung stehen.

spart, wird behauptet.¹²⁷ Genauere Angaben, wie sie von der KLR zu erwarten wären, kenne ich allerdings nicht. Da nach § 278 in Verb. mit § 251 ZPO das Streitige Verfahren bis zur Beendigung der Mediation ruht, bekommt der Prozess ein neues Aktenzeichen, wenn er fortgeführt wird, und so ist mindestens für die Statistik schon einmal eine Sache mehr erledigt.

Die gerichtsnahe Mediation wirft einige Fragen auf, die noch nicht abschließend geklärt sind:

- Die Grundsatzfrage geht dahin, ob es überhaupt Aufgabe der Gerichte sein kann, den Parteien eine solche gesetzlich nicht vorgesehene Dienstleistung anzubieten.¹²⁸
- Daran schließt sich die weitere Frage an, ob die Gerichte diese Dienstleistung kostenlos anbieten sollen. Einerseits ist die Kostenfreiheit Voraussetzung dafür, dass die Parteien dem Vorschlag folgen, in die Mediation zu gehen. Andererseits verhindern die Gerichte durch die Kostenfreiheit, dass sich außerhalb der Justiz ein Mediationsmarkt entwickelt.
- Ein gewisser Konsens scheint darin zu bestehen, dass noch ergänzende Vorschriften zu § 278 ZPO erforderlich sind.

Eine Bestätigung durch das Governancekonzept wird der außergerichtlichen Streitbeilegung nicht aufhelfen. Ein gewisser Erfolg, der anscheinend in den USA erreicht worden ist¹²⁹, beruht auf massiver Steuerung, nämlich darauf, dass die Parteien gesetzlich in die gerichtsverbundene Mediation (court annexed mediation) gezwungen werden. Auch in Deutschland dürfte die Tendenz dahin gehen, die Parteien per Gesetz in die Mediation zu zwingen.

¹²⁷ *Gerald Spindler*, Abschlussbericht zum Forschungsprojekt »Gerichtsnahe Mediation in Niedersachsen«, September 2006, S. 195. verfügbar unter <http://www.lehrstuhl-spindler.uni-goettingen.de/pub/web/fileadmin/Forschungsbericht-Mediation.pdf>. Die Kostenersparnis tritt aber in erster Linie bei den Parteien ein.

¹²⁸ Die Frage wird ausführlich bejaht von *Malte von Bahren*, *Gerichtsinterne Mediation*, 2008. Die Gegenposition ist prägnant von *Walter Grasnick*, formuliert worden. (Nicht nur das Ergebnis zählt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 272 vom 20. 11. 2008, S. 8.)

¹²⁹ Auch dort gibt es keine globalen Zahlen. Als Ersatz versucht man, einen Mediation Receptivity Index aufzustellen. In diesen Index gehen als »objektive Indikatoren« keine Fallzahlen, sondern Angaben über die vorhandenen Einrichtungen, die Mediation anbieten, über die Mitgliederzahl der Organisationen, die sich um ADR kümmern, über akademische Publikationen zum Thema, über Vorkehrungen der Einzelstaaten zur Implementierung des Uniform Mediation Act und über das Vorhandensein eines State ADR Office ein. Als subjektive Elemente kommen Einschätzungen von Experten hinzu. Auf diese Weise sollen die Staaten der USA nach ihrer Mediation Receptivity auf einer Skala von 1 bis 10 eingeordnet werden (*Matthias Prause*, *The Oxymoron of Measuring the Immeasurable: Potential and Challenges of Determining Mediation Developments in the U.S.*, *Harvard Negotiation Review* 13, 2008, 132-165).