

Gerhard Hofe

Die Krise der öffentlichen Haushalte: Chance für eine Justizreform!

Wer heute ein Gericht zur Durchsetzung seiner Interessen bemüht, weiß, daß er auf diese Weise kurzfristig keine Lösung erwarten darf. Zunehmend länger werdende Verfahren sind ein Ausdruck der Krise der Justiz. Der Autor zeigt, daß die Diskussion zur Reform der Justiz sinnvollerweise im Zusammenhang mit der Debatte über einen »schlankeren« Staat geführt werden muß. In diesem Zusammenhang entwickelt er eine Reihe von Vorschlägen, wie die Justiz bürger näher verändert werden könnte. Im einzelnen diskutiert er eine Stärkung der Eingangsgerichte, die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs, die Einführung von Controlling und die Erarbeitung eines Konzepts zur Personalentwicklung.

Die Red.

1. Handlungszwang und Handlungsziele

1. Zur Krise der öffentlichen Haushalte

Über einen Handlungszwang in Sachen Justizpolitik herrscht weitgehende Einigkeit. Die Alarmlampen flackern hell aus allen Richtungen.

Im arithmetischen Mittel geben die Bundesländer – was gelegentlich angeprangert wird – »nur« 3,7% des gesamten Landeshaushaltsvolumens für die Justizressorts aus. Die Stellenpläne der Justizhaushalte in den alten Bundesländern weisen seit Jahren eine im wesentlichen konstante Planstellenzahl bei – mit Unterbrechungen – steigenden Geschäftszahlen auf. Die Länderhaushalte sind 1997 mager ausgefallen, mit Rückwirkung für den Justizbetrieb. Der Landeshaushalt Rheinland-Pfalz sieht eine Steigerung der Ausgabenquote von unter 2% vor. Damit werden über die Einzelpläne hinweg noch nicht einmal die zu erwartenden tariflichen und strukturellen Personalkostenanstiege abgedeckt. Dies hat im Ergebnis zur Folge, daß der Haushaltseckwert von unter 2% nur durch den gleichzeitigen Abbau von Stellen bei nicht voller Ausschöpfung der vorhandenen Planstellen vollzogen werden kann. Bereits im Vollzug des Haushaltes 1996 hatte der Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz eine Haushaltssperre im Volumen eines dreistelligen Millionengetrages verfügt, die über alle Einzelpläne reichte. Der Haushalt für das Jahr 1997 sieht erstmals die Budgetierung aller Personalkosten vor, einschließlich der Pensionslasten.

Alle Bundesländer kennen im Haushaltsvollzug Wiederbesetzungssperren durchweg mehrmonatiger Dauer. Soweit einzelne Planstellengruppen – wie etwa der Strafvollzug und der höhere Justizdienst – davon ausgenommen sind, werden diese Ausnahmetatbestände zunehmend von mächtigen politischen Interessenten in Frage gestellt. In ihrer Not führen deshalb die Landesjustizverwaltungen die Zahl der Anwärter-

stellen, insbesondere für Rechtsreferendare, zurück. Bis in die jüngste Vergangenheit wurde überproportional an Kanzleikräften »gespart«. Gerichtsentscheidungen und staatsanwaltliche Verfügungen werden getroffen, aber mit enormer Verzögerung von den knappen Kanzleikräften zu Papier gebracht. Rheinland-Pfalz mußte eine Kapazitätsverordnung für den Referendardienst erlassen, wie schon benachbarte Bundesländer zuvor. Wartezeiten sind seither im Anstieg begriffen. Auf der anderen Seite kommt eine bisher nicht bekannte Woge von Absolventen der juristischen Studiengänge auf die Justizverwaltungen und letzten Endes auf die Rechtsanwaltschaft zu. War die aufbaubedingte Nachfrage der neuen Bundesländer in den vergangenen Jahren noch dazu in der Lage, die sich abzeichnende »Schwemme« aufzusaugen, so ist dieser Nachholeffekt zwischenzeitlich abgeklungen. Die Struktur der Personalprobleme in den neuen Bundesländern hat sich gewandelt. Sie »produzieren« zwischenzeitlich selbst Juristen. Manche sehen in einem Fachhochschulgang für Wirtschaftsjuristen ohne Befähigung zum Richteramt eine Chance zur Kanalisierung der sich aufschaukelnden Woge von Nachfragern juristischer Berufsausbildung hin zu den unsicheren Häfen der Privatwirtschaft. Andere sehen darin einen Anschlag auf die heilige Institution des Einheitsjuristen, an dessen Zukunft immer weniger glauben. Viele fragen sich, ob dieser neue Typus überhaupt auf einen nennenswerten Arbeitsmarkt trifft.

Teilweise gehen die Länder dazu über, die Sachausgaben zu strecken; dies wird die angemessene Ausstattung mit ADV hinauszögern und außerdem bewirken, daß sich die Länder nicht schnell genug an die schnellebige Hard- und Software-Entwicklung wenden anpassen können. Konkret heißt das, daß an jenem fernen Tag, an dem so manches verheißungsvolle ADV-Konzept endlich praktisch umgesetzt sein wird, die Justizangehörigen – wie gehabt – sich dennoch mit einer (relativ) veralteten Ausstattung herumplagen müssen. Die Modernisierung der Justizorganisation droht zur Sisyphos-Plage zu werden. Die Sanierung altchrwürdiger Justizgebäude wird weiter auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt. Was waren das für skurrile Zeiten vor fast dreißig Jahren, als Justizpolitiker über justizgerechte neue Gebäude nachdachten und das eine oder andere – heute selbst längst ein Sanierungsfall – dann tatsächlich auch noch errichtet wurde! Da die Planungszeiten so elend lang waren, sah sich mancher Nachfahre einer versunkenen Justizreform-Generation nach Jahrzehnten mit einem neuen Justizgebäude beglückt!

2. Zur Vertrauenskrise der Justiz

Die Finanzmisere ist da. Die Justiz war immer arm; so sagen viele. Verlangen Sie nicht, daß ich jetzt mit Zitaten früherer Justizreformer aufwarte. Ich kann nur so viel verraten: Es gibt zur Notwendig- und Vergeblichkeit einer Justizreform unzählige prägnante Zitate bedeutender Justizpolitiker vergangener Zeiten¹. Immer standen die Justizhaushälter mit dem Rücken zur Wand. Interessanter ist die Frage, welche tatsächlichen unmittelbaren Auswirkungen diese Finanz-, Justizmisere für den einzelnen Bürger hat.

Für den *Einzelnen* ist die individuelle Rechtsgewähr ein höchst unsicheres Versprechen der Verfassung geworden. Die Prozeßkostenhilfe, d. h. Hilfe zur Rechtsgewähr für wirtschaftlich Schwache, bewegt sich, was die Ausgaben des Staates anlangt, auf einem anhaltend hohen Niveau. Läßt man den bedeutenden Anteil von Prozeßkostenhilfeentscheidungen in Familiensachen, also die besondere familienpolitische

¹ Vgl. das Zitat von J. v. Kirchmann bei Weth, NJW 1996, 2467.

Bedeutung der Prozeßkostenhilfe insoweit, einmal außer Betracht, dann verliert sie für den weiten übrigen Bereich der Rechtspflege aber zunehmend an Bedeutung. Die Beratungshilfe stand schon immer finanziell auf sehr schwachen Beinen. Daran wird sich in Zukunft mit Wahrscheinlichkeit nichts Wesentliches ändern. Der »kleine Zivilprozeß«, der bürgerliche Rechtsstreit des »Normalbürgers« (Kaufrecht, Verkehrsrecht, kleine Bauprozesse, Nachbarrechtsstreitigkeiten), ist von einer Vielzahl verschiedener Parameter wirtschaftlicher, prozeßtaktischer und verfahrensrechtlicher Art abhängig. Von dem Rückzug der Prozeßkostenhilfe und der Beratungshilfe aus diesem Feld war schon die Rede. Rechtsschutzversicherungen werden zwar zunehmend abgeschlossen, decken aber in zeitlicher und sachlicher Hinsicht weit weniger Risiken ab als gemeinhin angenommen. Ihre große Bedeutung liegt im Feld des Verkehrsrechts. Nach einer Studie von Jagodzinski und Raiser² lösen Rechtsschutzversicherungen keine Prozeßlawinen aus. Sie haben allerdings einen Einfluß auf die Hartnäckigkeit der Rechtsverfolgung. Das taktische Verhalten der Parteien wird stark dadurch mit bestimmt, ob und in welchem Umfang eine Deckungszusage einer Rechtsschutzversicherung – und sei es nur aus Kulanz und auf eine bestimmte Summe begrenzt – vorliegt.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht lockert der mit dem Rechtspflegevereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1990 eingeführte § 495 a ZPO die Vorschriften des Zivilprozesses im sogenannten Bagatellbereich (bei Streitwerten von jetzt bis zu DM 1200,00) dermaßen, daß dort Verfahrensausgänge sehr schwer abzuschätzen sind. Die Entscheidung jener Bagatelfälle nach billigem Ermessen ohne ordentliches Rechtsmittel hat zu einer rechtsstaatlich bedenklichen Praxis geführt. Nach einer Untersuchung Rottleuthners³ zieht die überwiegende Schriftlichkeit, die zu kurze Fristsetzung, die Art und Weise der Beweisaufnahme, die geringere Sorgfalt bei der Urteilsabfassung und die Uneinheitlichkeit der Handhabung des § 495 a ZPO einen »Abbau« des Rechtsstaats nach sich. Andererseits hat sich ein von den Bürgern akzeptiertes vor- und außergerichtliches Schlichtungswesen für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten in Deutschland bislang nicht etablieren können. Gemessen an dem gesamten Geschäftsaufkommen der streitigen Zivilgerichtsbarkeit der Amtsgerichte, die sich gemäß einer vom Bundesjustizministerium⁴ in Auftrag gegebenen Studie bis zum Jahr 2000 noch um ca. 50% steigern soll, bewegen sich die Erledigungen der Schiedspersonen insoweit – wofür sie nicht die Verantwortung tragen – statistisch im Promillebereich.

Der Staat erklärt sich zwar selbst nach wie vor für den »kleinen Zivilprozeß« für zuständig, geht aber aus fiskalischen Gründen immer stiefmütterlicher mit ihm um. Weth⁵ stellt lapidar fest, die Ziviljustiz genüge rechtsstaatlichen Anforderungen nicht, »weil der Bürger weder mit einer Entscheidung binnen angemessener Zeit noch mit einer richtigen Entscheidung rechnen kann.« Nun könnte man daran denken, die problematische Entwicklung rechtsstaatlicher Rechtsgewähr beim »kleinen Zivilrechtsstreit« abzutun als zu vernachlässigende Kleinigkeit. Zu Recht wird aber immer wieder darauf hingewiesen, daß für das Vertrauen der Bürger in die Justiz die Arbeit der Eingangsgerichte besondere Bedeutung hat. Sie sind in der Fläche erste Anlaufstelle. So wie die Entwicklung der Eingangsgerichte verdient auch die Ausgestaltung des Prozesses des »Normalbürgers« vor eben diesen Eingangsgerichten

² Jagodzinski/Raiser/Riehl, Rechtsschutzversicherung und Rechtsverfolgung. Eine empirische Untersuchung, Köln 1994.

³ Rottleuthner, NJW 1996, 2473 ff.

⁴ Blankenburg/Simsa/Stock/Wölff, Mögliche Entwicklungen im Zusammenspiel von außer- und innergerichtlichen Konfliktregelungen, Speyer 1990 (Speyerer Forschungsberichte Nr. 88).

⁵ Weth, NJW 1996, 2471.

besondere Aufmerksamkeit. In diesem Bereich dürften in Zukunft weitere Vertrauensverluste zu besorgen sein.

33

Dazu wird die geplante Änderung des Ordnungswidrigkeitenrechts ebenso beitragen wie die bereits erfolgte Ausdehnung der Einzelrichterentscheidung im Verwaltungsrechtsstreit. Die Sozialgerichtsbarkeit verzeichnet ebenfalls, wenn auch verhältnismäßig milde, Verfahrensrechtsänderungen. Hier wie im Arbeitsrecht liegt der Schwerpunkt der Zumutungen für den »Normalbürger« allerdings bei den Änderungen im materiellen Recht.

3. Handlungsbereiche, Strukturprobleme und Zielbestimmungen

Dieser Befund, der beliebig weiter und tiefer beschrieben werden kann, soll zunächst einmal so stehen bleiben. Er bietet ein düsteres Bild. Wo ist was zu tun? In der Diskussion um eine Justizreform ist es notwendig, die *Handlungsbereiche*, also die Reformfelder, abzustecken, in denen ein Umdenken und Veränderungen stattfinden müssen.

Die Handlungsbereiche, die unser Augenmerk verdienen, sind:

- das materielle Recht
- die Gerichtsordnungen
- die Justizorganisation.

Ein reformerisches Umdenken, das zu Veränderungen führen soll, erfordert einen Konsens über *Leitbilder und Ziele*. Mit Blick auf die Rechtsgewähr im demokratischen Rechtsstaat ist zu fragen, welchen Leitbildern und Zielen die Ausgestaltung des materiellen Rechts, der Gerichtsordnungen und der Justizorganisation in den Ländern folgen soll. Natürlich kommen einem schnell trivial erscheinende Attribute wie »gerecht«, »bürgernah« oder »effektiv« in den Sinn. Derlei Etikette sollen hier zur Seite gelegt werden. Ihre Tauglichkeit für die Richtungs- und Inhaltsbestimmung einer Justizreform ist sehr begrenzt.

a) Die Justizreformdiskussion als Teil der Diskussion um einen »schlankeren« Staat

Allgemein ist zu beobachten, daß die Diskussion um eine Justizreform ein Teilausschnitt der Diskussion um einen »schlankeren« Staat ist. In diesen Kontext hinein, in dem es keineswegs nur um Privatisierung oder Aufgabenkritik geht, sondern weit darüber hinaus um ein verändertes Grundverständnis von der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt bei der Güterversorgung einschließlich der Dienstleistungen, ist die Diskussion zu stellen. Pitschas⁶ beobachtet, bezogen auf die öffentliche Verwaltung, einen Paradigmenwechsel vom bürokratischen über das unternehmerische zum verantwortungsgetragenen Management im qualitativ-funktionalen Staat. Dieser Paradigmenwechsel ergreift auch die bislang im Abseits stehende »Justiz« als Staatsfunktion. Alle allgemeinen Strukturmerkmale, die für eine neue (öffentliche) Verwaltung im Sinne jenes gewandelten Grundverständnisses gefordert werden, also ein verändertes Rollenverständnis zwischen einer auf die essentiellen Leitentscheidungen beschränkten Politik und einer dezentralen operativen Verwal-

⁶ Pitschas, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im »schlanken Staat«, Verwaltung und Management 1996, 4–8; 83–85; 163–165 (3 Teile); hier: Seite 5.

tung, die Outputorientierung, die Marketingorientierung, hier insbesondere der Gedanke des klientelorientierten Qualitätsmanagements, die Steuerung über Ziele, die Budgetierung, das leistungsorientierte Personalmanagement (vgl. z. B. die Hierarchiediskussion im öffentlichen Dienstrecht), finden sich offen oder unbewußt in der Justizreformdebatte in angepaßter, zum Teil noch gemilderter Form wieder. Es sind diese Impulse, die aus den Staatswissenschaften, den Verwaltungswissenschaften und nicht zuletzt von der Betriebswirtschaftslehre her kommen, welche die Justizreformdiskussion gerade in unserer Zeit in Schwung bringen könnten, weit mehr als die Zwänge öffentlicher Finanzknappheit.

Dies im Hinterkopf, ist es erforderlich, sich etwas näher mit ausgewählten *Strukturproblemen* in den einzelnen Handlungsbereichen zu befassen.

b) Stärkere Einbindung des Bundes in die Finanzverantwortung für die Kosten der Justiz

Im Handlungsbereich des *materiellen Rechts* sticht als strukturelle Besonderheit hervor, daß in Deutschland mit seinem föderalen Staatsaufbau *Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung* gerade (auch) bei der Rechts- und Justizpolitik *auseinanderfallen*. Die Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts durch den Bundesgesetzgeber war notwendig und verdienstvoll. Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz zu Recht ausgeübt, jedoch mit wenig Rücksicht auf die Finanzverantwortung der Länder für die Justizhalte. Mit der Einführung des Betreuungsrechts kamen auf die Länder erhebliche Mehraufwendungen für Justizpersonal zu. Dieser Personalmehrbedarf ist bis heute, ca. vier Jahre nach Inkrafttreten der Reform, nicht gedeckt. Ähnliches gilt für die Auswirkungen anderer Bundesgesetze auf justizielle Verfahren und die Justizhaltungskosten, welche die Bundesländer tragen. Zu denken ist an die Umsetzung des Bilanzrichtliniengesetzes oder an das anstehende Inkrafttreten der Insolvenzordnung, welches die Länder gerade mit Blick auf die Belastung der Konkursgerichte hinauszögern vermochten. Es waren und sind die allgemeinen Verwaltungsgerichte der Länder, welche über mehrere Jahre hinweg eine unterlassene sogenannte Altfallregelung durch den Bund durch ihre Inanspruchnahme – neben dem Bundesamt in Zirndorf – kompensieren mußten. Andere Beispiele aus der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungs-kompetenz des Bundes ließen sich anfügen.

Auf der anderen Seite hat der Bund zwar die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Gerichtsverfassung und das gerichtliche Verfahren (Art. 74 Nr. 1 Grundgesetz), von welcher er auch Gebrauch gemacht hat. Von Bundesseite ist hier jedoch wenig Reformeifer zu erwarten. Dazu trägt bei, daß der Bund insoweit keine Finanzverantwortung trägt. In diesem grundsätzlichen Strukturfehler sehe ich das entscheidende Hindernis für eine konzeptionelle Justizreform. Länderinitiativen über den Bundesrat, welche dem Reformeifer des Bundes in Einzelfragen nachhelfen wollen, haben es erfahrungsgemäß vor den Bundesorganen schwer, weil kein heilsamer Zwang besteht, Rechtsstaatsinteresse und Fiskalinteresse miteinander in Einklang zu bringen. Die Länder betonen in der Regel das Fiskalinteresse an einer Neuregelung, der Bund – je nach politischer Gefechtslage – das Bürgerrechts- oder Sicherheitsinteresse. Auf diese Art und Weise verhindert das Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Bereich der Rechts- und Justizpolitik die Entwicklung und Durchsetzung weiter tragender politischer Konzeptionen und begünstigt gesetzgeberische Insells Lösungen, die häufig noch in aktuellen politischen Notlagen gesucht werden.

Mit aller Deutlichkeit muß gesagt werden, daß die Krise der öffentlichen Haushalte

nur dann Chance für eine Justizreform sein kann, wenn die Kluft zwischen Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung im Bereich der Rechts- und Justizpolitik geschlossen wird. Zwar können die Justizverwaltungen der Länder bedeutende Einnahmen, insbesondere aus Gebühren und Auflagen, verzeichnen. Zum Umfang der so gearteten »Selbstfinanzierung« der Justiz durch Einnahmen werden verschiedene Prozentzahlen gehandelt. Über alle Gerichtszweige hinweg – es gibt mehr oder minder kostendeckend arbeitende »Branchen« im Binnenbereich – dürfte dieser Selbstfinanzierungsanteil bei ca. 40% des jeweils veranschlagten Justizhaushaltes liegen. Auch wirkte sich die jüngste Kostenrechtsnovelle des Bundes entlastend für die Länder aus. Dies reicht jedoch nicht aus; erst recht ist es kein Argument dagegen, daß ein grundlegendes Umdenken vor Verabschiedung justizbelastender Bundesgesetze notwendig ist. In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, daß der Vorwurf des Bundesjustizministers, die Länder gäben zu wenig für die Justizverwaltungen aus, wenig weiter führt. Erforderlich bleibt die zumindest teilweise Überwindung der Kluft zwischen der Aufgabenverantwortung, die beim Bund liegt, und der Finanzverantwortung für die Justiz, welche die Länder zu tragen haben. Die Kluft kann nur dadurch geschlossen werden, daß der Bund durch Änderung der *Finanzverfassung* stärker in die Finanzierung der Landesjustizverwaltungen, insbesondere im sächlichen und investiven Bereich, einbezogen wird. Diese Forderung wird in Zukunft öfter erhoben werden, wie ich meine: zu Recht.

c) Strukturprobleme in den Gerichtsordnungen

Nimmt man die *Gerichtsordnungen* als weiteren Handlungsbereich einer Justizreform, so springen dort zwei Strukturprobleme ins Auge. Den einen Problemkreis möchte ich als Struktur des gewachsenen Labyrinthes bezeichnen. Der andere ist der (scheinbare) Antagonismus von Bürgerrechtsinteresse und Verfahrensrationalität.

aa) Struktur des gewachsenen Labyrinthes

Es entspricht dem erwartbaren Verlauf, wenn an Gerichtsverfassung und Verfahrensordnungen über ein Jahrhundert gebaut, renoviert, gemeißelt, schließlich fast alles eingerissen und dann nach alten Plänen restauriert, sowie stellenweise ein bißchen reformiert wird, daß sich die Struktur eines Labyrinthes bildet. Bekanntlich gibt es auch labyrinthische Häuser. Auf Außenstehende wirken sie oft beunruhigend; die darin leben – also alle Arten von Insidern, die sich auszukennen meinen – fühlen sich aber gelegentlich gerade in der labyrinthischen Struktur besonders heimisch, rechtfertigen jeden toten Flur, jedes fensterlose Zimmer, jeden gefangenen Raum und noch die unzugängliche Kammer auf dem halben Stock.

Daß die deutschen Gerichtsordnungen eine labyrinthische Struktur angenommen haben, dürfte nicht zu bestreiten sein. In einem noch weitgehend ländlich geprägten Staat mit ständig formierter Gesellschaft bietet sich eine ordentliche Gerichtsbarkeit mit geteiltem Eingangsgericht für Zivilsachen, Amts- und Landgericht eben, durchaus an. Aber heute noch? Der Bedeutungsaufschwung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, der sich in den Beratungen des Parlamentarischen Rates bis 1949 deutlich abzeichnete, führte zur Einrichtung von fünf Fachgerichtsbarkeiten mit unterschiedlichen Rechtszügen und jeweils einem oberen Bundesgericht. Wüßte der Normalbürger immer, wenn ihn nicht eine hilfreiche und verfahrensrechtlich bedeutungsvolle Rechtsbehelfsbelehrung geleitet würde, an welche Stelle oder welches Gericht er sich zu wenden hätte? Eine grafische Übersicht über die Züge aller Gerichtszweige würde, so behauptete ich, ein Blatt des Formats DIN A 0 füllen. Wel-

cher Jurist hat dieses beachtliche Organogramm in seinen Einzelheiten, samt galoppiender Berufungssummen und sich wandelnder Rechtsbehelfsvoraussetzungen aktuell in seinem Kopf? Wie setzt sich der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes zusammen? Wer kann ihn unter welchen Voraussetzungen anrufen? Mit der zunehmenden Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts und damit auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs samt Abgrenzung zur Grundrechtsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts faltet sich selbst die Instanzspitze wiederum aus zu einem Gebilde im Horror-Vacui-Muster.

Zur Unübersichtlichkeit haben schließlich die zahlreichen Novellierungen beigetragen. Weth weist darauf hin, daß seit Inkrafttreten des GVG und der ZPO am 1. Oktober 1879 beinahe 50 Änderungsgesetze ergangen sind, die der Beschleunigung des Zivilprozesses und der Entlastung der Zivilgerichte dienen sollten. Allein in den letzten 20 Jahren sind fünf Beschleunigungsnovellen zu verzeichnen; davon haben drei Novellen erheblich in die ZPO eingegriffen: die Vereinfachungsnovelle vom 3. Dezember 1976, das Rechtspflegevereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1990 und das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993. Es gibt ernst zu nehmende rechtstatsächliche Untersuchungen⁷, die zu dem Ergebnis kommen, daß durch keine der ca. 50 Novellen seit 1879 eine nennenswerte Beschleunigung der zivilgerichtlichen Verfahren erreicht wurde. Allerdings ist auch die Geschäftsbelastung gerade in den letzten Jahren infolge der anhaltend schlechten Lage der privaten Haushalte und Privatunternehmen sowie der Öffnung der Grenzen nach Osten angestiegen. Es ist empirisch nicht nachzuverfolgen, in welcher Lage sich die Gerichte heute ohne die Novellen befänden. Leider wurde aber nach der Wiedervereinigung die Chance verpaßt, den Instanzenzug in der Zivilgerichtsbarkeit grundlegend zu ändern. Hier hätte sich ein geeigneter Einstieg in eine Justizreform gefunden.

bb) Antagonismus, Bürgerrechte und Verfahrens rationalität

Ob Novelle oder grundlegende Justizreform, jeder Eingriff in eine gewachsene Gerichtsordnung zugunsten eines tatsächlichen oder vermeintlichen Zuwachses an Verfahrens rationalität stößt auf die Frage, ob und gegebenenfalls wieviel Bürgerrechtsfreundlichkeit, das heißt Rechtsqualität, geopfert werden soll. Wollen wir mit einer Justizreform einen anderen Rechtsstaat? Die von Zeidler⁸ seinerzeit geißelte »Instanzenseligkeit« und die Kompliziertheit der Gerichtsordnungen lassen sich leicht beklagen, bedeutete es aber nicht zuviel Verlust an Rechtsstaatlichkeit, wenn sogenannte Bagatellfälle vermehrt juristischen Laien im Wege der außergerichtlichen Streitschlichtung überlassen würden? Weitere Änderungen des Beweisantragsrechts im Strafverfahren könnten möglicherweise die ansteigende Zahl der Hauptverhandlungstermine vor den Strafgerichten vermindern. Sind wir bereit, diese mögliche Einbuße von Angeklagten- und Verteidigerrechten hinzunehmen? Auf der anderen Seite: Welche Rechtsstaatlichkeit wäre einem Verfahren beizumessen, das erst nach Monaten oder Jahren zu einer wirtschaftlich nicht oder nicht mehr vertretbaren Entscheidung führen würde?

⁷ Koster, Die Beschleunigung der Zivilprozesse und die Entlastung der Zivilgerichte in der Gesetzgebung von 1879 bis 1993, 1996, 65, zitiert nach Weth (Fn. 5), 2467.

⁸ Zeidler, DRiZ 1983, 249 ff.

Leitbild einer Justizreform muß die *weitgehende Bewahrung der guten rechtsstaatlichen Qualität*⁹ unserer Gerichtsordnungen sein. Gottwald¹⁰ hat in seinem für den Juristentag 1996 erstellten Gutachten Wege aufgezeigt, die ohne wesentliche Einbuße der Rechtsstaatsqualität zu einer Modernisierung des Zivilverfahrens führen können. Sinnvoll erscheint mir, die Eingangsgerichte verfahrensrechtlich und organisatorisch zu stärken, den Gerichtsaufbau zugunsten eines dreistufigen, und darüber hinaus in den Verwaltungsgerichtsbarkeiten zugunsten eines zweistufigen zu verändern, sowie über den Fortbestand der Aufgliederung in allgemeine und besondere Verwaltungsgerichte nachzudenken, die Rechtsmittelvoraussetzungen zu straffen und zu durchforsten und schließlich Aufklärungs- und Vorlagepflichten (bis hin zur Rechtsmittelbelehrung auch im Zivilrechtsverfahren) auch im Zivilrechtsstreit zu stärken.

Von Justizseite wird derartigen Überlegungen regelmäßig entgegengehalten, sie führen nicht zu einer Entlastung der Gerichte, sondern zu einer Umverteilung der Arbeitslast weg von den Rechtsmittelgerichten hin zur Eingangsinstanz. Dieses Argument bekommt ein zusätzliches Gewicht, wenn bedacht wird, daß in der amtsgerichtlichen Instanz die Arbeitslast auf nur einem Berufsrichter ruht. In die beschriebene Richtung wird sich eine Justizreform deshalb nur bewegen können, wenn es tatsächlich zu einer wesentlichen Umschichtung der personellen und sachlichen Ressourcen hin zu den Eingangsgerichten kommt. Die Streitwertgrenzverschiebungen durch das Rechtspflegeentlastungsgesetz sowie die Ausdehnung der sachlichen Zuständigkeit der Amtsgerichte auf nichtvermögensrechtliche Streitigkeiten und die Stärkung amtsrichterlicher Strafvollzugsfähigkeit und Strafgewalt haben in streitigen Zivilsachen und in Strafsachen eine Verschiebung der Geschäftsbelastung zwischen Land- und Amtsgerichten von über 30% bewirkt. Dem konnte häufig nicht die Verschiebung personeller und sachlicher Ressourcen in gleicher Größenordnung nachfolgen. Gerade die Amtsrichter sehen sich deshalb als Opfer des Rechtspflegeentlastungsgesetzes. Aus diesen schon in der Vergangenheit ähnlichen Effekten zu Lasten von Teilen der Justizangehörigen röhrt verbreitetes Mißtrauen gegenüber Reformen und Novellen. Fest steht andererseits auch, daß mit einer Vergrößerung des Personalkörpers eben wegen der anhaltenden Krise der öffentlichen Haushalte nicht gerechnet werden kann. Ist dem aber so, dann muß eine Justizreform, die im wesentlichen die gewohnten Rechtsstandards bewahrt, mit einer Intensivierung der Arbeit aller Justizangehörigen verbunden sein. Dies muß deutlich gesagt werden. Eine wirkliche Justizreform wird es nicht gratis geben. Die Intensivierung der Arbeit macht eine gerechte Verteilung der Lasten unter allen Justizangehörigen in allen Laufbahnen und im Verhältnis zu den unterstützenden Diensten dringender erforderlich als je zuvor.

Dennoch ist die Krise der öffentlichen Haushalte für den Bereich des Gesetzesrechts eine Chance, und zwar deshalb, weil in dieser Krise die Handlungszwänge besonders deutlich werden, weil die sich abzeichnende Vertrauenskrise nicht mit Personalaufstockungen abzufangen ist und weil zur Konsolidierung kurzatmige Novellen nicht mehr ausreichen werden, sondern eine konzeptionelle Reform vonnöten ist. Leitbild der Reform kann nicht sein, aus fiskalischer Sicht lediglich Einsparungen im Justizbetrieb zu ermöglichen. Leitbild darf auch nicht sein, rechtsstaatliche Standards zurückzunehmen, um zu »entlasten«. Eine Reform kann nicht nur aus dem Blickwinkel des

⁹ Dazu: Daubler-Gmelin, NJ 1996, 5 f.

¹⁰ NJW 1996, Beilage zu Heft 23, 9 ff.

Haushaltsgesetzgebers und aus dem Blickwinkel der Justizangehörigen in Angriff genommen werden. Vielmehr muß der Blickwinkel der »Kunden«, der Rechtsunterworfenen und Rechtssuchenden, der Rechtsgemeinschaft also, als ein entscheidender Blickwinkel hinzutreten. Leitbild einer Reform könnte demnach sein:

- bewährte rechtsstaatliche Standards und Vertrauen sichern,
- die Rechtsgewähr für die Bürger durchschaubar und überschaubar machen,
- die Belastung der Justizangehörigen begrenzen und gerecht verteilen.

e) Das besondere Problem der vor- und außergerichtlichen Streitbeilegung

Es ist bekannt, daß große und international operierende Unternehmen in beträchtlichem Umfang durch entsprechende Vertragsklauseln Schiedsgerichte in Anspruch nehmen. Streitigkeiten von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung und beachtlichem juristischem Schwierigkeitsgrad erreichen somit in großer Zahl niemals die staatliche Gerichtsbarkeit. In diesem Teil der Zivilrechtspflege kann ohne weiteres von einer stillen, weitgehend unbeachteten Privatisierung gesprochen werden. In den sogenannten Bagatellangelegenheiten – auf die Problematik des § 495 a ZPO bin ich schon eingegangen – tun wir uns in Deutschland mit einem rechtsstaatlich tragbaren Verfahren ganz besonders schwer. Das Recht soll den Schwächeren schützen. Auch soziale Überlegungen lassen vor einem »Armeleuteverfahren« zurückschrecken. Das von der Justizministerkonferenz vorgeschlagene vorgesetzte Güteverfahren in bestimmten Batagellangelegenheiten, welches nach dem Entwurf des § 15 a EGZPO von den Ländern gleichsam experimentell unterschiedlich ausgestaltet werden könnte, ist ein Vortasten mit zweifelhafter Erfolgsaussicht. Wie auch immer eine vor- und außergerichtliche Streitbeilegung belebt oder gefördert wird, für die rechtsstaatliche Akzeptanz wird die Sorgfalt und der Aufwand entscheidend sein, welche man der persönlichen Qualifikation der Entscheider, ihrer Auswahl, Weiterbildung, Supervision und Ausstattung angedeihen läßt. Wer sich das geltende Schiedspersonenwesen genauer anschaut, wird feststellen, daß in dieser Hinsicht Verbesserungen angezeigt sind, allerdings kostenträchtige. Es sind also die außergerichtlichen Streitentscheider selbst und die tatsächlichen Bedingungen ihrer Arbeit, die unsere besondere Aufmerksamkeit verdienen. Darüber müßte verstärkt eine Diskussion geführt werden. Wir haben uns in der Vergangenheit zuviel um die juristische Einbettung jener Verfahren Gedanken gemacht, nicht aber um tatsächliche, praktische Maßnahmen einer Akzeptanzsteigerung – von bloßer Information und Werbung einmal abgesehen.

f) Zeitgemäße Justizorganisation als Basis und Voraussetzung einer Justizreform

Ein weiterer Schwerpunkt, neben gesetzgeberischen Maßnahmen, ist das Feld der Justizorganisation¹¹. Hier ist noch viel zu tun und viel Geld vonnöten. Die Krise der öffentlichen Haushalte eröffnet insoweit keine reformerischen Chancen, sondern droht, sie zunichte zu machen. Das zarte Pflänzchen einer Modernisierung der Justiz im Sinne einer zeitgemäßen Ausstattung und Organisation droht einzutrocknen. Vielleicht wird die Krise der öffentlichen Haushalte andererseits die Erkenntnis befördern, daß die automatische Datenverarbeitung zwar vieles vermag, jedoch nicht alles, insbesondere nicht, die Strukturprobleme der Justiz zu kompensieren. Eine zeitgemäße Ausstattung und Organisation ersetzt nicht die notwendige Reform der

¹¹ Vgl. Hofe, DRiZ 1995, 344 ff.

Justiz. Zeitgemäße Ausstattung und Organisation sind vielmehr Grundlage und Voraussetzung der Reform. Man wird sich Gedanken machen müssen über Umfang und Form von Protokollierungen, das Berufsbild des/der Justizfachangestellten samt tarifvertraglicher Ausstattung, die künftige Bedeutung des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, das Zustellungswesen, die Anforderungen an die richterliche und staatsanwaltschaftliche Arbeit, um nur einiges zu nennen. Die zeitgemäße Ausstattung und Organisation des Justizbetriebes muß gleichsam der zumindest gedachte rechtstatsächliche Hintergrund eines Reformvorhabens sein. Leitbild sollte deshalb auch ein in diesem Sinne verstandenes »Dienstleistungsbewußtsein« sein: Justizverwaltung als wettbewerbsfähige öffentliche Verwaltung.

II. Wie groß ist die Chance einer »Justizreform«?

1. Widerstände

Im Grunde wäre es an der Zeit, die Justizreform zu einer politischen »Chefsache« auf Bundesebene zu machen, selbstverständlich unter verfassungsgerechter Einbeziehung der Länder und unter Mitarbeit von Wissenschaft und Praxis. Viel wertvolle Vorarbeit wurde bereits geleistet. Im Bundesjustizministerium hat die seit Ende der siebziger Jahre in einem eigenen Referat organisierte »Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR)« wertvolle Erkenntnisse erbracht. Es gibt in den Ländern zahlreiche Studien und Gutachten privater Unternehmensberatungsfirmen. Die Rechnungshöfe der Länder geben regelmäßig wertvolle Hinweise zu Einzelfragen. Einzelne Länderministerien haben umfängliche Vorschläge zur Justizorganisation vorgelegt. Gelegentlich werden diese Vorschläge mit dem Hinweis auf die bald bevorstehende Jahrtausendwende verbunden: Justiz 2000. Die Justizministerkonferenz befaßt sich seit Jahren mit Teilaспектen der Justizreform, Vorschläge der von der Justizministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppen, so auch des Strafrechtsausschusses liegen vor. Einzelne Bundesländer, so Bayern, haben derart auf Länderabteilungsleiterebene abgestimmte Vorlagen als Gesetzesanträge im Bundesrat eingebracht. Der Deutsche Juristentag hat sich jüngst – wieder einmal – mit der Reform des Zivilrechtsverfahrens befaßt.

Dennoch gewinnt der Beobachter den Eindruck, daß sich verhältnismäßig wenig tut. Zu Fragen einer Justizreform sind buchstäblich Bibliotheken niedergeschrieben worden. Allein die grobe Sichtung des Materials könnte Gegenstand einer breit angelegten wissenschaftlichen Arbeit sein. Wenn dieses Gebirge an rechtstatsächlichem und juristischem Material nur ab und an ein Mäuslein in Gestalt einer Gesetzesnovelle gebiert, dann liegt das nach meinem Eindruck allein daran, daß 16 Landesjustizverwaltungen und die für die Gesetzgebung zuständigen Bundesorgane sehr, sehr schwer unter einen Hut zu bringen sind. Die in ihrer Wirkung moderaten und juristisch funktionierenden Einzelnovellierungen verdanken wir letztlich einem Netzwerk hochqualifizierter Fachbeamter im Bund und in den Ländern, welche die kakophonischen Klagen und Signale ihrer politischen Spitzen aufnehmen und an dem filigranen Justizteppich mit geschickten Händen in angemessener Selbständigkeit weiter weben. Der Wert dieser Arbeit ist hoch zu schätzen. Nur: Eine konzeptionelle Reform müßte von den Spitzen tatsächlich und ernsthaft gewollt, politisch getragen und in Auftrag gegeben werden. In diesem Sinne hätte es die Justizreform

verdient, zur politischen Chefsache erklärt zu werden. Mir scheint dagegen, daß das heiße Eisen Justizreform insbesondere von kaum einem Bundesjustizminister beherzt in die Hand genommen wird. Ich werfe keinen Stein, weiß ich doch, daß jedes Justizressort im Kabinett einen eher schwachen politischen Stand hat, verglichen mit dem Innen- und Finanzressort. Auch gibt es starke Interessengruppen, insbesondere der rechtsberatenden Berufe, deren Einfluß bis in die Parlamente hineinreicht und die mit Argusaugen eine tiefer greifende Reform beargwöhnen werden. Auf der anderen Seite könnten die Kabinette insgesamt auch die Rolle von »Verbündeten« einnehmen, könnte eine Justizreform doch mittelfristig die Justiz, das darüber hinausgreifende Thema der Gewährleistung innerer Sicherheit und die Thematisierung einer Verarmung der Justiz aus der politischen Schußlinie bringen.

Neben den gleichsam natürlichen Folgewirkungen des föderalen Staatsaufbaus, dem zu erwartenden Widerstand der verschiedenen Interessengruppen außerhalb der Justiz ist sicherlich auch ein besonderes Beharrungsvermögen mancher Justizangehöriger selbst auszumachen. Der Gerechtigkeit halber muß aber auch herausgestellt werden, daß zum Beispiel der Deutsche Richterbund und die ÖTV selbst mit einer Fülle von Reformvorschlägen und Stellungnahmen, ich denke unter anderem an den Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts, in der Öffentlichkeit hervorgetreten sind. Dennoch kann das Beharrungsvermögen im Einzelfall bemerkenswert sein. Mir kommt in diesem Zusammenhang immer in den Sinn, wie mühsam es war, Richter davon zu überzeugen, dort, wo es zulässig und möglich ist, Protokollierungen unmittelbar in ein Diktiergerät zu sprechen und so die Urkundsbeamten zu entlasten. Die gewachsenen, in der Praxis eingefahrenen Gewohnheiten lassen sich im Alltag manchmal nur schwer verändern. Dies reicht bis in die Handhabung verfahrensrechtlicher Möglichkeiten hinein. Der Richter ist zu einem Teil auch »Manager« des Gerichtsverfahrens. Verfahrensmanagement als Leitbild richterlicher Arbeit sollte Gegenstand richterlicher Fort- und Weiterbildung sein. Denn dies zeigt die Analyse praktischer Arbeit vor Ort: Die Justiz schafft sich ihre Arbeit zum Teil auch selbst. Verfahrensführung und Entscheidungsabfassung können zur Erledigung eines Konflikts hinführen und eine gewisse Befriedung befördern. Sie können aber auch so gestaltet sein, daß aus einem Konflikt weitere hervorgehen.

Jeder erfahrene Richter weiß, wovon die Rede ist. Dies zeigt aber auch, daß Justizreform nicht »von oben« zu verordnen ist, sondern die Motivation und Teilnahme aller nötig macht. Schon die Anwärterinnen und Anwärter ebenso wie die Richterinnen und Richter auf Probe sollten mit den verwaltungsmäßigen, organisatorischen und auch wirtschaftlichen Wirkungen ihrer täglichen Arbeit gut vertraut sein. In diese Richtung muß eine Fort- und Weiterbildung des Justizpersonals zielen. Die Behördenleiter müssen in ihrer Verwaltungs- und Organisationskraft – ebenfalls im Wege der Fortbildung – gestärkt werden. Hier zeigt sich wiederum, daß das hier behandelte Thema »Justizreform durch »leere« Kassen« in die Irre führen kann. Leitbild der Justizreform kann und darf es eben nicht sein, lediglich »Einsparungen« den Weg zu bereiten. Wir brauchen mehr Geld und mehr Augenmerk für Fortbildung, Weiterbildung und Personalentwicklung und nicht weniger, ebenso wie wir mehr Geld für ADV¹² und sächliche Ausstattung benötigen. Leitbild muß der vernünftige und wirtschaftliche Einsatz der vorhandenen Ressourcen sein: mit dem Gegebenen besser umgehen und dadurch eine bürgerrechtsfreundliche Justiz sichern. Dies setzt – wie ich ausgeführt habe – Änderungen im materiellen Recht, aber auch in den Gerichtsordnungen, voraus. Die Justizorganisation selbst bietet jedoch schon jetzt eine Fülle von Möglichkeiten der Rationalisierung.

¹² Zur IuK-Anwendung: Vielhues/Volesky, DRiZ 1996, 13 ff.

Zeitgerechte Justizorganisation ist nicht Ersatz, sondern Grundlage und Voraussetzung einer konzeptionellen Justizreform. Umgekehrt ist eine gesetzgeberische Justizreform mit Beeinträchtigungen von Bürgerrechtspositionen nicht zu vertreten, solange organisatorische Modernisierungsspielräume nicht annähernd ausgeschöpft sind. Die Rechtsanwaltschaft hat Recht, wenn sie herausstellt, daß gesetzgeberische Eingriffe in den Rechtsschutz der Bürger nicht in Betracht zu ziehen sind, wenn und solange die Justiz nicht in ihrem eigenen Haus gekehrt hat. Wenn der Staat sich auf diesem Feld über Jahre hinweg schwerer Versäumnisse schuldig gemacht hat, kann er den Bürger dafür nicht durch Rechtsverkürzung bestrafen.

Schaut man sich die bekannt umfangreiche Literatur zum Thema Justizreform näher an, so ist festzustellen, daß gerade in jüngerer Zeit eine Vielzahl von Aufsätzen, Abhandlungen und Thesenpapieren gerade zu Einzelfragen der Justizorganisation erschienen sind. Das ist erfreulich. Die Länder haben diesem Thema gerade in der jüngeren Vergangenheit ein besonderes Augenmerk gewidmet. Erste Fortschritte, insbesondere bei der Einführung sogenannter Serviceeinheiten, das heißt, beim Übergang von der überzogenen Arbeitsteilung zu einer eher »ganzheitlichen« Arbeitsweise, werden aus vielen Bundesländern berichtet. Ich möchte auf einige Schwerpunkte einer »Organisationsreform« der Justiz näher eingehen.

a) Stärkung der Eingangsgerichte und »Dreistufigkeit«

In der ordentlichen Gerichtsbarkeit brauchen wir eine Stärkung der Eingangsgerichte und den Erhalt von Angeboten der »Dienstleistung Justiz«, so weit man davon sprechen sollte, in der Fläche. Ziel ist, einen noch größeren Teil der justitiellen Verfahren endgültig durch die Eingangsgerichte oder – was ebenso gut wäre – in einem vorgelagerten außergerichtlichen Verfahren zu erledigen. Auf Dauer ist eine Verschmelzung der bisherigen Eingangsgerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Amts- und Landgerichte, zu einem einheitlichen Eingangsgericht abschbar. Zwar gibt es eine ausführliche Kostenanalyse einer Länderarbeitsgruppe, die im Auftrag der Justizministerkonferenz die voraussichtlichen Mehrkosten einer Dreistufigkeit unter Zugrundelegung zweier Szenarien untersuchte. Dieser Bericht kam, hauptsächlich wegen des möglichen zusätzlichen Raumbedarfes, aber auch wegen Umzugskosten und Trennungsgeldern zu Mehrkosten in dreistelliger Millionenhöhe. Nicht zuletzt deshalb wird die dreistufige Aufbauorganisation derzeit auf Gesetzgebungsebene nicht weiterverfolgt. Ich persönlich halte die Kostenstudie für eine worst case Studie. Der tatsächliche sachliche und personelle Mehrbedarf dürfte sich in engeren Grenzen halten. Ich wage die Prognose, daß die viel bereitete Dreistufigkeit als reife Frucht eines Tages aus dem Gehölz aufeinanderfolgender Rechtspflegeentlastungsgesetze abfallen wird. Mit der Dreistufigkeit wäre keineswegs zwangsläufig ein Rückzug der Justiz aus der Fläche zu besorgen. Vielmehr werden Organisationseinheiten der zusammengeführten Eingangsgerichte vor Ort verbleiben, so daß kommunal- und standespolitische »Standortdebatten« auszuhalten sein werden. Das Zusammenfügen der Eingangsgerichte erlaubte es aber, an bestimmten Orten noch mehr als bisher ortsnötige Justizaufgaben anzubieten und zu spezialisieren (Strafkammern, Register etc.). Das zusammengefaßte Eingangsgericht würde den Personaleinsatz flexibilisieren (Vertretungsregelungen) und vor allem gerechter gestalten (Neubestimmung der Pensen im bisherigen Verhältnis Amts- zu Landgericht). Die immer stärker werdende Betonung des Einzelrichtereinsatzes quer durch

alle Gerichtsbarkeiten spricht ebenfalls für die Einrichtung eines einheitlichen Eingangsgerichts, das aus Amts- und Landgericht zu bilden ist.

b) Die Organisationsreform ist tarifpolitisch abzusichern

Über Jahre hinweg ist eine Belastungszunahme und eine erhebliche Personalunterdeckung beim unterstützenden Personal angewachsen. Der Blick in Kanzleien mit Schreibkräften, die von Aktentürmen umstellt sind und jede Hoffnung haben fahren lassen, jemals mit ihrer Arbeit richtig »bei« zu kommen, wird jeden über die prekäre Lage des unterstützenden Justizbetriebes belehren. Eine Organisationsreform muß das unterstützende Personal entlasten und besonders berücksichtigen. »Einsparungen«, auch mittels Datentechnik, sind hier nicht möglich. Die Praxis von Landesjustizverwaltungen, sich ADV-Ausstattungen in den Justizbehörden gegenüber den Bediensteten und Behördenleitern mit einem »Einsparquotienten« gleichsam entgeltten zu lassen, läßt sich angesichts der Personalnot nicht aufrecht erhalten. Datentechnik kann dazu beitragen, Belastungen etwas zu mildern, derzeit jedoch nicht Verminderungen des Personalbestandes rechtfertigen.

Tarifpolitisch ist es dringend geboten, die Struktur des BAT für Kanzleikräfte und Geschäftsstellenbedienstete zu verbessern. Es ist unerträglich, daß die Lohnentwicklung dort regelmäßig bei der Tarifgruppe VI b mit einer oder zwei Zulagen endet. Für Schreibkräfte in zentralen Schreibkanzleien, die für Geschäftsstellen oder Service-Einheiten gewonnen werden sollen, ist dies, weil bei ungünstiger Gestaltung der konkreten Arbeitsanforderungen die Gefahr des Zulagenwegfalls besteht, häufig wirtschaftlich nicht attraktiv. Höhergruppierungen von Angestellten in Service-Einheiten mit angereicherten Arbeitsanforderungen können bestenfalls durch ausweitende Interpretationen des Tarifvertrages erreicht werden, vorausgesetzt das Finanzministerium genehmigt oder der Haushaltsplan stellt hierzu entsprechende Stellen bereit. Es verhält sich auch hier so, daß die Krise der öffentlichen Haushalte eine Organisationsreform eher retardieren als befördern wird. Jedenfalls bedarf es schon einer erheblichen Argumentationskunst gegenüber dem Finanzressort, um entsprechende Wünsche durchzusetzen. Es besteht dabei immer die Gefahr, für Modernisierungsprojekte wie etwa die Einführung von Service-Einheiten »Preise« zahlen zu müssen, die früher oder später in den Stellenplänen abzulesen sind.

An der Zeit ist es, statt tariflicher Behelfslösungen das besondere Berufsbild des oder der Justizfachangestellten zu schaffen. In manchen Bundesländern (so in Hessen), für die die Rechtslage nach dem Berufsbildungsgesetz es zuläßt, geschieht dies bereits in Ansätzen. Wenn an anderer Stelle von Motivation die Rede war, so kann diese nicht nur aus einem »job enrichment«, letztlich also aus einer Arbeitsintensivierung, hervorgehen; vielmehr muß eine leistungsgerechte Besoldung damit verbunden sein. Auch dieser Gesichtspunkt läßt Zweifel daran auftreten, inwieweit die Krise der öffentlichen Haushalte eine Organisationsreform der Justiz beschleunigen wird. Es bleibt nur der Appell übrig, die Besoldungsstruktur des Justizpersonals zu verbessern. Stellen für den Verwendungsaufstieg im mittleren, gehobenen, aber auch (bei den oberen Landesgerichten) im höheren Dienst sind zu schaffen.

c) Der Haushaltsvollzug muß flexibler werden

Die enge Haushaltslage gebietet es, den Justizressorts im Haushaltsgesetz im Rahmen der Vorgaben des Bundesrechts und der Landeshaushaltordnungen die Befugnis zu gewähren, die im Einzelplan etatisierten Mittel für Personal und Investitionen stärker als dies gemeinhin geschieht in eigener Verantwortung und flexibler einzusetzen.

zen. Temporär besonders gravierende Personalengpässe, z. B. im mittleren Justizdienst, sollten durch eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung des Ressorts überwunden werden können, selbst Stellen einer Laufbahn in gewissem Umfang in Stellen einer anderen Laufbahn umwandeln zu können. Zu einem flexibleren Haushaltsvollzug in der Hand des Ressorts gehört auch die gesetzliche Gestaltung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit über bestimmte Kapitel des Einzelplans hinweg unter Einbeziehung der Personalausgaben. Denkbar sind auch Ermächtigungen durch den Haushaltsgesetzgeber, überplanmäßige Mehreinnahmen, z. B. bei den Gerichtskosten, im laufenden Haushalt für Investitionen, etwa die Ausstattung mit ADV, zu verwenden. Dies könnte ein Dienstleistungs- und Wertbewerbsdenken in der Justiz fördern.

d) Delegation als Handlungsprinzip der Justizverwaltung

Justizverwaltung sollte in der Entscheidungsstruktur noch mehr als bisher Gebrauch machen von der Möglichkeit der Delegation. Die Schlagwörter hierzu lauten heutzutage »Budgetierung« und »Gerichtsmanagement«. Im Kern geht es darum, im Behördenaufbau Verwaltungs- und nicht zuletzt Innovationspotentiale zu erschließen. Eine Vielzahl operativer Aufgaben könnte – allerdings mit den Stellen – von den Ministerien verlagert werden auf die Gerichte und Behörden. Dies gilt einschließlich der Personalwirtschaft. Aber auch die Entscheidungen über die Beschaffung, Bauunterhaltung, über das Verausgaben bestimmter Haushaltstitel sollten mehr als bisher auf die unmittelbar betroffenen Behörden delegiert werden. Anzustreben ist ein möglichst realitätsnahes Kostenbewußtsein in den einzelnen Behörden mit entsprechendem Handeln.

e) Controlling, Nutzen stiften

Unbestritten und hier nicht näher ausgeführt muß die Arbeitsablauforganisation in Gerichten und Staatsanwaltschaften die gewachsene, zum Teil extreme Arbeitsteilung abbauen. Damit die Organisationsreform in diesem Teilspekt Erfolg hat, muß sich in den Behörden ein Bewußtsein etablieren, das auf eine ständige Aufgabenkritik und ein permanentes Qualitätsbewußtsein hin ausgerichtet ist. Wie kann ich die Qualität meiner Arbeit steigern? Wie kann ich der Rechtsgewähr besser nützen (Nutzen stiften)? Ist das, was ich seit Jahren zum Erreichen des Arbeitsergebnisses tue, wirklich notwendig, oder kann es vereinfacht, wenn nicht gar weggelassen werden? Nutze ich die personellen und sachlichen Ressourcen wirtschaftlich? Die dauernde kritische Analyse und Bewertung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes mit dem übergreifenden Ziel, Nutzen für die Justiz als Staatsfunktion zu stiften, bedarf der Hilfen vor Ort.

f) Das Leitbild richterlicher Arbeit als Basis eines Personalentwicklungskonzepts und einer Organisationsreform

Was ist überhaupt eine »gute« Justiz? Wer ist ein »guter« Richter oder Staatsanwalt? Jeder weiß, daß sich darum streiten läßt. Ist es der uneingeschränkt unabhängige Richterkönig, dessen Urteil wir uns zu unterwerfen haben und der in der Losgelöstheit von jedweder schnöden Verwaltung in der einsamen Höhe seiner überlegenen Fähigkeiten aus dem Recht ein weises Urteil findet? Ist es der Richter als Dienstleister, der computerbewehrt Konfliktlösungsmöglichkeiten aufzeigt und kundenorientiert wirtschaftlich gangbare Wege aufzeigt? Ist es der Sozialingenieur, der sich

als Helfer von tatsächlich oder vermeintlich Hilfebedürftigen, sei es ein Anspruchsteller, ein wie auch immer sich darstellendes Opfer oder sei es die Gesellschaft selbst, versteht und versucht, eine virtuelle Harmonie der Interessen wieder einzurichten? Ist es der Richter als Gesetzesvollstreckender, als mehr oder minder bewußtes Werkzeug von Gesetz und Recht, der aber nur ausführendes Organ ist? Man sollte diese ewige Problematik nicht überbewerten. Es geht nicht um nutzlose Übungen am rechtstheoretischen Hochrechn. Dennoch: Ausgangspunkt einer zeitgerechten Modernisierung der Justiz und zugleich einer Personalentwicklung muß sein, mit Richterinnen und Richtern und den Personalvertretungen einen Diskurs über Leitbilder der richterlichen Arbeit zu organisieren als Richtungsbestimmung für Personaleinsatz, Fort- und Weiterbildung, Beurteilung und Mitarbeitergespräch. Hier insbesondere gilt es, die richterliche Unabhängigkeit im Auge zu behalten:

- Was macht »gute« richterliche Arbeit aus?
- Ist nur schnelles Recht gutes Recht?
- Welchen Stellenwert hat die Urteilsbegründung im Hinblick auf die Entscheidungsqualität?
- Kann es überhaupt so etwas wie ein »Dienstleistungsbewußtsein« der Richter geben, die schließlich Angehörige der »dritten Gewalt« sind?

Der Diskurs und die Übereinkünfte über ein solches Leitbild richterlicher Arbeit ist den Richtern vorbehalten. Der Zweck ist nicht ein kontemplativer, sondern auf die Erarbeitung von zeitgerechten Personalentwicklungskonzepten hin ausgerichtet. Diese wiederum sind ein wesentlicher Baustein einer Organisationsreform.

III. Schluß

Die Krise der öffentlichen Haushalte eröffnet die Chance einer tiefgreifenden Justizreform. Die Reform ist auch im Zuge einer Entwicklung zum »schlanken« Staat unausweichlich. Handlungsziel sind nicht kurzatmige »Einsparungen«, sondern strukturelle Reformen auf den Gebieten der Finanzverfassung, der Gerichtsordnungen und der Justizorganisation. Der Weg aufeinanderfolgender sogenannter Entlastungsgesetze wird nicht weiter geführt werden können, weil er zu mehr Justizverdrossenheit und zu einer Gefährdung der Justiz als tragfähiger dritter Säule des demokratischen und sozialen Rechtsstaates führt. Eine rechtsstaatlich vorbildliche Justiz ist nicht zum Billigtarif zu haben. Eine tiefgreifende Reform wird aber langfristig unvertretbar hohe Kosten vermeiden und die Kostenentwicklung insgesamt stabilisieren. Basis und Voraussetzung einer tiefgreifenden Justizreform ist die Organisationsreform auf der Grundlage des geltenden Rechts. Sie darf der Krise der öffentlichen Haushalte weder zum Opfer fallen noch durch jene verzögert werden. Die Notwendigkeit einer Organisationsreform sowie einer Justizreform reflektiert auf die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Juristen. Die Fähigkeit zum Verwaltungs-, Verfahrens- und Konfliktmanagement ist herauszubilden und zu stärken. Die Modernisierung der Justiz insgesamt wirkt ebenfalls auf die Personalwirtschaft ein. Personalentwicklungskonzepte sollten auch in der Justizverwaltung Einzug halten. Basis muß ein Diskurs über das Leitbild richterlicher und staatsanwaltlicher Arbeit sein. Justizreform muß deshalb von den Justizangehörigen selbst gewollt und getragen sein. Auf politischer Ebene sollte Justizreform zur Chefsache im Bund und in den Ländern gemacht werden, weil sie eine wesentliche Staatsfunktion wandeln soll und Insellösungen nicht mehr ausreichen.