

Kommentare

Uwe Berlit

Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild

1. Anstöße zur Diskussion

Die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung vom 20. Oktober 1998 kündigt eine »umfassende Justizreform« an, als deren Elemente neben einem dreistufigen Gerichtsaufbau unter Aufwertung der Eingangsgerichte und einer Vereinfachung und Angleichung der Verfahrensordnungen eine »Reform der Gerichte und der Instanzen« genannt werden.

Hauptgründe für das Verlangen nach einer grundlegenden »Modernisierung« der Justiz, namentlich nach Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung sowie strukturellen und organisatorischen Veränderungen sind

- die veränderten Anforderungen, die sich etwa aus Europäisierung und Globalisierung und dem damit einhergehenden gesellschaftlichen Wandel, technologischer Entwicklung, verschärften Verteilungskämpfen sowie der sinkenden Steuerungskraft und Befriedungswirkung des Rechts bei gewachsenen Regulierungserwartungen für die Justiz und ihre (quantitative und qualitative) Belastung ergeben, und
- die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehende »Ökonomisierung« des Blicks auf staatliche Aufgabenerfüllung.

Die notwendigen Veränderungen der und in der Justiz berühren – mehr oder minder direkt – Fragen des RichterInnenbildes und erfordern eine partielle Rejustierung des Verständnisses von richterlicher Unabhängigkeit. Dabei sind als Probleme zu lösen, daß

- eine Justiz»reform« ohne oder gegen die Richterschaft die erhofften Wirkungen nicht erzielen kann, »die« Justiz im allgemeinen und die Richterschaft im besonderen aber insgesamt zu grundlegenden Reformen nicht (hinreichend) bereit und fähig ist und auf breiter Basis nicht einmal Veränderungen umgesetzt werden, die nach geltendem Recht und ohne finanziellen Aufwand realisiert werden könnten,
- die Modernisierungsbereitschaft und -fähigkeit der Justiz nur durch politisch-gesellschaftlichen Druck »von außen« bewirkt werden kann, dieser aber die in einem modernen Rechtsstaat notwendige Unabhängigkeit der Justiz nicht beschädigen darf, und
- klare Vorstellungen über die Funktion der Justiz als unabhängiger »Dritter Gewalt« im 21. Jahrhundert fehlen, die auch nicht aus der gegenwärtig in einigen Bundesländern laufenden bzw. abgeschlossenen »Leitbilddiskussion« folgen.

Die nachfolgenden Thesen sollen einen Anstoß zur Diskussion geben. Mit der Konzentration auf die richterliche Unabhängigkeit und das RichterInnenbild greifen sie aus dem Gesamtkomplex der Justizreformdebatte nur einen Teilaspekt heraus. Alle grundlegenden »Reform«- und »Modernisierungs«überlegungen in der Justiz haben indes die richterliche Unabhängigkeit als unabdingbare und verfassungsfest gewährleistete Voraussetzung der Aufgabenerfüllung der Justiz mit zu bedenken und wirken sich auf sie aus.

2.1. Auftrag der Justiz

Überlegungen zum RichterInnenbild in einer modernisierten Justiz haben als Ausgangspunkt und Rahmen den verfassungsrechtlichen Auftrag der Justiz, zur Rechtsverwirklichung beizutragen, Rechtsschutz zu gewähren und dadurch Rechtsfrieden und letztlich soziale Sicherheit zu befördern, zu beachten. Der Rechtsgewährungsauftrag der Justiz wird in seiner inhaltlichen Ausrichtung durch das materielle Recht ausgeformt und durch das Prozeßrecht in seiner Wahrnehmung geprägt, die Grund und Grenze richterlichen Handelns bilden. Eine Bindung an abstrakte (gesellschafts-)politische »Aufträge« (etwa Gewährleistung »innerer Sicherheit«, Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland), die keinen eindeutigen Niederschlag im gesetzten Recht gefunden haben, ist auch als verbindliche Leitlinie für die Ermittlung der Inhalte des gesetzten Rechts und seine Auslegung abzulehnen.

2.2. Richterliche Unabhängigkeit und Rechtsbindung sind Grenze, kein Hindernis der Justizreform

Ein RichterInnen(leit)bild darf die aus wohlerwogenen Gründen verfassungsrechtlich verbürgte und von einem Rechtsstaat nicht aufgebbar geforderte richterliche Unabhängigkeit nicht relativieren oder mittelbar unterminieren. Richterliche Unabhängigkeit hat sich von ihren historischen Ursprüngen im Konstitutionalismus gelöst und im modernen Rechtsstaat eigenständige, neue Funktionen. Inhalte und Reichweite richterlicher Unabhängigkeit sind unter veränderten Rahmenbedingungen aber selbst zu reformulieren, die schlichte Berufung auf die tradierten Inhalte und Vorstellungen von richterlicher Unabhängigkeit wandelte auf dem schmalen Grat zwischen berechtigter Wahrung von Funktionserfordernissen einer modernen Justiz und der Abwehr notwendiger Veränderungen, die der strukturkonservativen Justiz eigen ist.

Gegenstände der Diskussion haben insbesondere zu sein die Ausfüllung der Spielräume, die nach den Erkenntnissen der Methodenlehre das Recht bei der Rechtsfindung und -anwendung läßt: Unter Berufung auf die Bindung an »Gesetz und Recht« als Grund und Grenze richterlicher Tätigkeit lassen sich diskussions- und verantwortungsbedürftige richterliche Spielräume nicht leugnen. Bei »Modernisierungs«überlegungen stehen dabei die vom Verfahrensrecht belassenen Handlungs- und Gestaltungsspielräume im Vordergrund. Die notwendige Diskussion hat dabei einzugehen auf das Verhältnis der Richterinnen und Richter zu

- dem veränderten Umgang der Öffentlichkeit mit der Justiz,
- den »Modernisierungsbestrebungen« in der Justiz, vor allem ihre »interne Ökonomisierung« durch Übertragung von Elementen der »Neuen Steuerungsmodelle« auf die Justiz, namentlich durch Budgetierung und ihre Vorstufen,
- veränderten Akzentsetzungen bei der (Fein)Beschreibung ihrer Aufgaben,
- Ausbildung und Rekrutierung des richterlichen Personals und
- den Grundsätzen, nach denen »die« Justiz in Aufbau- und Ablauforganisation de lege ferenda zu gestalten und die de lege lata gesetzlich eröffneten Gestaltungsspielräume auszufüllen sind.

3. Richterliche Unabhängigkeit als Systemvoraussetzung rechtsstaatlicher Justiz und ihre Gefährdungen

Richterliche Unabhängigkeit hat sich von ihren historischen Wurzeln gelöst und ist auch im demokratischen Rechtsstaat Systembedingung für Leistungsfähigkeit und Akzeptanz einer unabhängigen Justiz. Sie bleibt aber auch dort, wo die sachliche der Ergänzung um die (äußere und innere) persönliche Unabhängigkeit bedarf, stets funktional bezogen auf die Ausfüllung der mit dem Richter»amt« verbundenen Ausübung durch Recht legitimerter und gebundener staatlicher Gewalt und die Konstitution der Rechtsprechung als eigenständiger Staatsgewalt. Richterliche Unabhängigkeit ist kein persönliches (Standes)Privileg oder »Freibrief« zur Verwirklichung postmoderner Selbstverwirklichungswerte um ihrer selbst willen.

Gefährdungen richterlicher Unabhängigkeit gründen unter den heutigen Bedingungen weniger in (direkter) Einflußnahme auf die richterliche Tätigkeit und ihre Ergebnisse oder in der (förmlichen) Dienstaufsicht, sondern in der Belastung (und strukturellen Überlastung) der Justiz als System, der öffentlichen Meinung und – vor allem – mittelbar in den »Sachzwängen« und Vorgaben, welche aus den verfügbaren (knappen) Ressourcen und den Entscheidungen der Justizverwaltung über die Gestaltung der Rahmenbedingungen richterlicher Arbeit folgen.

4. Problemverschärfung durch EinzelrichterInneneinsatz und »Stärkung« der Eingangsgerichte

Die Probleme werden durch den Trend zur Ersetzung von Kollegialspruchkörpern durch (fakultative, semiobligatorische oder obligatorische) Einzelrichter und Rechtsmittelbeschränkungen verstärkt:

- Die – rationalitätsverbürgende, aber auch kontrollierende und gegenüber der Justizverwaltung »Schutz« gewährende – Einbindung der einzelnen Richterpersonlichkeit in einen Spruchkörper entfällt,
- zunehmend höhere Anforderungen (Erhöhung der Rechtsmittelsumme bzw. sachliche Zugangsvoraussetzungen [Zulassungsberufung]) an Rechtsmittel verschließen einfache Möglichkeiten der »Fehlerkorrektur«,
- die Stärkung der Rolle der Eingangsgerichte als prinzipiell abschließend entscheidender Instanz stellt veränderte/erhöhte Anforderungen an die dort tätigen Richterinnen und Richter, ihre Ausbildung und Rekrutierung.

Die Folgeprobleme für die personelle und sächliche Ausstattung der Eingangsgerichte, für die »Belastungsgerechtigkeit« im Instanzenzug sowie die Rekrutierung, Qualifikation und Besoldung des dort tätigen richterlichen Personals harren der Lösung. Die Forderung etwa, daß in den Eingangsgerichten die »besten und erfahrensten Richter« sitzen sollen, ist im Qualitätsinteresse immanente Konsequenz einer rechtspolitisch gewollten Stärkung der Eingangsgerichte und läßt als »Nebenwirkung« eine »Enthierarchisierung« der Justiz erhoffen, läßt aber die Frage nach der Qualifikation des Personals an Rechtsmittelgerichten auf, das formell höhere Entscheidungsmacht hat.

5. Richterliche Unabhängigkeit: Verantwortung für die Justiz insgesamt

Richterliche Unabhängigkeit hat zuvörderst den vom Richter eigenverantwortlich wachzunehmenden Bereich (spruch)richterlicher Tätigkeit abzusichern gegen dysfunktionale Interventionen von außen – der Gerichtsverwaltung, aber auch der Kolleginnen und Kollegen, der Politik, gesellschaftlicher Gruppen, der Öffentlich-

keit und der Medien sowie letztlich auch der Verfahrensbeteiligten, soweit diese die verfahrensrechtlich eröffneten Einwirkungsmöglichkeiten verlassen.

Dem durch die richterliche Unabhängigkeit geschaffenen Freiraum korrespondiert ein hohes Maß an Verantwortung (und Verantwortlichkeit) auch dort, wo der inneren Verantwortung keine Möglichkeiten entsprechen, diese gezielt und systematisch einzufordern. Richterliche Verantwortung bezieht sich nicht allein auf die richterliche Tätigkeit im »eigenen« Dezernat oder Spruchkörper, sondern auch auf das jeweilige Gericht als organisatorischer und funktioneller Einheit, die jeweilige Gerichtsbarkeit und die Justiz insgesamt, welche die Rahmenbedingungen für die eigene spruchrichterliche Tätigkeit setzen und in welche die individuelle (spruch)richterliche Tätigkeit eingebettet ist.

Richterliche Verantwortung beschränkt sich auch sachlich nicht auf die eigene (spruch)richterliche Tätigkeit, die allerdings den Kern des Verantwortungsbereiches bildet. Eine rein »individualistische« Definition richterlicher Unabhängigkeit hat wegen des Bezuges zu den »Systemleistungen« der Justiz auszuschneiden; wegen der Handlungsspielräume auch im Prozeßrecht kann sie auch nicht aus dem Auftrag zur Verwirklichung des objektiven Rechts hergeleitet werden. Das Spannungsverhältnis zwischen (individueller) Definition richterlicher Unabhängigkeit einschließlich der damit verbundenen Befugnis zur Auslegung und Anwendung des Prozeßrechts, ihrer »kollektiven« Definition durch Maßnahmen und Vorkehrungen zur Sicherung und Steigerung der Qualität richterlicher Tätigkeit sowie ihrer Effektivierung im Interesse der »Systemleistung« wird klärungs-, die Auswahlentscheidung zwischen durch das Prozeßrecht eröffneten Optionen rechtfertigungsbedürftig.

6. Richterschaft und Öffentlichkeit

Justiz und Richterschaft müssen sich der öffentlichen Debatte ihrer Aufgabenstellung, Arbeitsformen und -ergebnisse und – auch pointierter – Kritik stellen. Richterliche Unabhängigkeit »schützt« auch dann nicht vor öffentlicher Kontrolle und Kritik, wenn diese die rechtlich gebundene Tätigkeit der Gerichte an außerrechtlichen, etwa ethisch-moralischen, politischen, ökonomischen oder sozialen Maßstäben mißt und so die Handlungsvorgaben und -bedingungen der Justiz (bewußt) vernachlässigt.

Die Grenzen legitimer Kritik sind allerdings bei medienwirksamen Äußerungen der Vertreter anderer Staatsgewalten überschritten, die auf eine Nichtbeachtung gerichtlicher Entscheidungen aus politischen Gründen hinauslaufen (und damit die verfassungsrechtlich vorgegebene Funktionenordnung verletzen) oder bei denen aus politischen Gründen der Justiz mit dem von ihr zu beachtenden geltenden Recht unvereinbare Ausrichtungen ihrer spruchrichterlichen Tätigkeit abverlangt werden, ihr in sachwidriger Weise eine Mißachtung ihrer Dienstpflichten vorgehalten wird oder ihr Wille und Bereitschaft zur funktionsgerechten Aufgabenerfüllung insgesamt abgesprochen wird.

Die offensive Vermittlung der Handlungsvoraussetzungen und -bedingungen der Justiz insgesamt und bei einzelnen Entscheidungen sind ebenso wie die Beteiligung am rechts- und justizpolitischen Diskurs und die öffentliche Verteidigung richterlicher Unabhängigkeit als Voraussetzung der Systemleistungen und der Funktionsfähigkeit der Justiz Aufgabe jeder einzelnen Richterin, jedes einzelnen Richters. Sie können nicht nur der professioneller als bisher zu gestaltenden Öffentlichkeitsarbeit der Justiz(verwaltung) und der »Berufsorganisationen« der Richterinnen und Richter überlassen werden. Die von der überwiegenden Ansicht aus der Pflicht zu inner- und außerdienstlicher Zurückhaltung und Mäßigung gezogenen (engen) Grenzen hin-

sichtlich öffentlicher Äußerungen und kollektiver Meinungskundgaben sind jedenfalls für Äußerungen mit rechts- und justizpolitischem Bezug zu erweitern: Öffentliche Äußerungen von Richterinnen und Richtern zu solchen Fragen sind mit dem Amtsauftrag ebenso vereinbar und von ihm gedeckt wie Beiträge zum öffentlichen Diskurs über Rolle und Funktion der »Dritten Gewalt«. Leitbild hat der politische Richter i. S. d. politisch bewußten Richters zu sein. Die zur traditionellen Berufsrolle gehörende Zurückhaltung gegenüber den Medien hat ihren Sinn bei öffentlichen Äußerungen mitwirkender Richterinnen und Richter zu den Sachinhalten einzelner Entscheidungen, nicht bei justiz- und rechtspolitischen Themen. Dies gilt insbesondere für Äußerungen zur Gerichtsorganisation, Ausstattungsmängeln, Vorgaben, die qualitätsneutralen Effizienzsteigerungen bei den Binnenstrukturen entgegenstehen, und zur Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Justiz bei Erlass und Gestaltung materiellrechtlicher Regelungen.

7. *Richterliche Unabhängigkeit und Justiz als »Dienstleistungsbetrieb«*

7.1. *Spannungsverhältnis zwischen Rechtsschutzauftrag und Dienstleistungsgedanken*

Die rechtsgebundenen Kontroll- und Rechtsschutzgewährungsaufgaben der Justiz und ihre institutionelle und funktionelle Sonderung als Dritte Gewalt stehen einer direkten Übertragung des »Dienstleistungsgedankens« und »Neuer Steuerungsmodelle« entgegen. Richterinnen und Richter sind gleichwohl Teil eines Systems steuerfinanzierter »Dienstleistungen« für die Einzelnen (selbst bei der repressiven strafrechtlichen Tätigkeit) und die Gesellschaft. Dienstleistungsorientierung im weiteren Sinne und rechtsstaatlich gebundene Rechtsschutzgewährung sind kein Widerspruch.

Eine moderne Justiz erfordert auch bei Richterinnen und Richtern eine stärkere »Kunden- und Dienstleistungsorientierung« unter schonendem Umgang mit knappen Steuermitteln. Die Bindung an Gesetz und Recht bei der Sachentscheidung läßt hierfür indes Raum, im Kern nur für Qualitätsverbesserungen bei dem – allerdings wichtigen und für Ansehen und Akzeptanz der Justiz insgesamt zentralen – »Wie« der rechtsprechenden Tätigkeit, der »Prozeßqualität« und ihrer systematischen diskursiven Evaluation und Verbesserung.

»Bürgernähe« und »Kundenorientierung« bedeutet vor allem die Achtung der Persönlichkeit der »Justizkunden« auch im konkreten Umgang und – nach Maßgabe des Verfahrensrechts – die mögliche Berücksichtigung ihrer berechtigten Belange auch jenseits der Beachtung ihrer gesetzlichen Rechte; dies setzt auch die Wahrung berechtigter Interessen der Anwaltschaft als Mittlerin zwischen Bürger und Justiz und in diesem Sinne »Hauptkunden« der Justiz voraus.

7.2. *Grenzen der »Qualitätskontrolle«*

Recht und Pflicht der Richterinnen und Richter, ihre Arbeit selbständig zu organisieren und – soweit sich Einschränkungen nicht aus funktionalen Anforderungen eines geordneten Geschäftsablaufes ergeben – selbst zu entscheiden, wann und wo die richterlichen Aufgaben erfüllt werden sollen, schließen de lege lata in weitem Umfange eine direkte »Steuerung« durch verbindliche Weisungen der Justizverwaltung zur Arbeitsorganisation oder – die Beachtung von Mindeststandards unterstellt – Maßnahmen der Dienstaufsicht aus. Überlegungen zur (qualitätsneutralen) Effektivierung der Arbeitsabläufe haben diesen Freiraum zu beachten.

Die Nähe zur geschützten richterlichen Unabhängigkeit verlangt eine »Anstoß- und Angebotsstruktur«, die primär auf Anstöße durch systematische Kritik und Reflexion, die Schaffung geeigneter Diskussionsforen und Fortbildungsangebote setzt. Transparenz und (systematische) Evaluation des (äußeren) Verhaltens (einschließlich betätigter »Sozialkompetenz«) bieten auch Anknüpfungspunkte für eine – bei Unterschreitung der festzulegenden Mindeststandards auch angezeigte – (formelle oder informelle) Kontrolle. Anstöße und Angebote zur »Qualitätsverbesserung« müssen dieser Gefahr Rechnung tragen und die zur Wahrung der Unabhängigkeit notwendige Balance von (indirektem) »Fördern« und (direktem) »Fordern« wahren. Die Einzelheiten sind jeweils gerichtsbezogen festzulegen; die bestimmende Mitwirkung der Richtervertretungen oder neu zu schaffender/strukturierender Mitwirkungsgremien ist sicherzustellen.

Die aus der sachlichen Unabhängigkeit folgende Weisungs-, Handlungs- und Erkenntnisfreiheit setzt Richterpersönlichkeiten voraus, die – zumindest – über die notwendige »innere Unabhängigkeit« verfügen, sich aktiv – nicht auf die Entscheidung im Einzelfall, sondern auf Strukturen und Ablauf der Arbeitserledigung bezogenen – Anregungen, Empfehlungen und Ratschlägen Dritter zu stellen. Das in der Rechtsprechung entwickelte »Verbot« selbst »psychologischen/r Drucks/Einflußnahme« ist hiermit unvereinbar, soweit es sich nicht auf den komplexen Erkenntnis-, Wertungs- und Entscheidungsprozeß im Einzelfall bezieht.

Die Gleichwertigkeit der Richterämter und die enge Verknüpfung mit der persönlichen Unabhängigkeit schließt »leistungsbezogene« Elemente bei der individuellen Besoldung als Anreiz für mehr »Kundenfreundlichkeit« aus. Der denkbare moderate Einbau materieller »Anreiz-« oder »Wettbewerbs Elemente« – auch dann aber nur in bezug auf die jeweilige »Leistungseinheit«, bestehend aus richterlichem und nicht-richterlichem Dienst – kommt allein hinsichtlich der Ausstattung mit sachlichen Arbeitsmitteln in Betracht und ist dann auch keine unzulässige Maßnahme der Dienstaufsicht.

8. Richterliche Tätigkeit und nichtrichterlicher Dienst: Kooperation und Teamwork

Die »autonome« Planung und Organisation richterlicher Arbeit hat die Handlungsbedingungen des nichtrichterlichen Dienstes systematisch zu berücksichtigen. Die kontinuierliche, teamorientierte Optimierung der Gesamtabläufe, namentlich auch an der »Schnittstelle« zum nichtrichterlichen Dienst, ist originärer Bestandteil der richterlichen Arbeitsgestaltung.

Die Justiz kann ihre Aufgaben effizienter nur bei Optimierung des Zusammenwirkens zwischen richterlichem und nichtrichterlichem Dienst erfüllen. Richterinnen und Richter sind zwar nicht besonders auf Personalführungs- und Organisationsaufgaben vorbereitet; nach ihrer akademischen Ausbildung und ihrer Besoldung haben sie aber einen »Rang«, bei dem von vergleichbaren Personen im öffentlichen Dienst ohne weiteres die Übernahme von Leitungs- und (Personal)Führungsaufgaben erwartet wird. Richterinnen und Richter haben faktisch in ihrem jeweiligen »Mikrobereich« (auch jenseits an sich selbstverständlicher Gebote kollegialer Zusammenarbeit auch mit nach Status und Besoldungs-/Tarifgruppe »Rangniedrigeren«) Gestaltungs- und Leitungsaufgaben sowie »(Personal)Führungsaufgaben« unabhängig davon wahrzunehmen, daß ihnen derzeit hierfür formell noch keine Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen zustehen. Es ist Aufgabe von Aus- und Fortbildung, Fähigkeit und Bereitschaft zur Wahrnehmung solcher Aufgaben herzustellen bzw. zu steigern.

9. Richterliche Unabhängigkeit und »Qualität« der Rechtsprechung

9.1 »Qualität« richterlicher Tätigkeit als »black box«

Richterliche Unabhängigkeit dient einer funktionsgerechten, qualitativ hochwertigen Rechtsprechung. Hieran soll – dies betonen auf abstrakter Ebene auch die »ministerialen Reformer/Modernisierer« – auch die »Modernisierung« der Justiz und die Optimierung des Ressourceneinsatzes nichts ändern; demgegenüber werden aus der Richterschaft drohende Qualitätsverluste ins Feld geführt. Einen gemeinsamen, konsentierten und operationalisierbaren Qualitätsbegriff gibt es nicht; schon die Diskussion um qualitative Mindeststandards und Möglichkeiten ihrer Messung und Durchsetzung jenseits quantitativer Momente (Kosten, Verfahrensdauer, Erledigungszahlen) birgt Probleme.

Schon wegen der Bindung an Gesetz und Recht unproblematisch, weil normativ vorrangig, ist allein die Qualitätsdimension der »inhaltlichen Richtigkeit« der Sachentscheidung und der Prozeßrechtskonformität des Verfahrens; das aus Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz folgende Gebot effektiven Rechtsschutzes in der Zeit verlangt in diesem Rahmen auch eine Optimierung von inhaltlicher Richtigkeit und Entscheidungsgeschwindigkeit.

9.2. Komplexität der »Qualität« richterlicher Tätigkeit

»Qualität« von Rechtsprechung ist ein multidimensionaler, komplexer Begriff. Er kann sich der Ebene nach beziehen auf die Rechtsprechung als Gesamtsystem, einzelne Gerichtsbarkeiten, einzelne Gerichte, einzelne Richterinnen oder Richter oder einzelne Entscheidungen und dort jeweils unterschiedliche Dimensionen meinen, etwa

- die inhaltliche »Qualität« der richterlichen Entscheidung i. S. v. »juristischer« Qualität/inhaltlicher »Richtigkeit« in Ergebnis und Begründung und verfahrensfehlerfreier Herstellung,
- die Kunden- und Serviceorientierung bei der »äußeren« Verfahrensgestaltung,
- die Herstellung der richterlichen Entscheidung in bezug auf die betriebswirtschaftlich »ressourcenschonende« »Produkterstellung« (Effektivität beim Mitteleinsatz),
- die inhaltliche »Qualität« der richterlichen Entscheidung i. S. v. materialer individueller Gerechtigkeit und dem Maß der im Rahmen der normativen Vorgaben möglichen Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Voraussetzungen und Folgen der Rechtsprechung,
- die »Effektivität des Rechtsschutzes« in bezug auf das Verhältnis von »inhaltlicher Qualität« einer Entscheidung und Entscheidungszeitpunkt,
- die Vermittlung des Sachinhaltes einer getroffenen Entscheidung an die unmittelbar Verfahrensbeteiligten, an die an der Entscheidung Interessierten (insb. im Strafprozeß) und »die« Öffentlichkeit, oder
- den Grad, in dem die – im einzelnen umstrittenen – »gesellschaftlichen« Funktionen der Justiz, namentlich ihre Eignung, zur sachgerechten Konfliktlösung und Erhaltung des »Rechtsfriedens«, der Akzeptanz von »Justiz« insgesamt und der »Effektivität des Rechtsschutzes« (gerade auch für die sozial Schwächeren) beizutragen, erfüllt werden.

Jenseits festzulegender Mindeststandards schließt richterliche Unabhängigkeit eine durch Weisung oder (positive oder negative) »Sanktionen« durchsetzbare Festlegung von Qualitätszielen oder von der Gerichtsleitung abzuschließenden »Zielvereinbarungen« mit verbindlichen (strategischen oder operativen) Zielen für die rechtsprechende Tätigkeit aus: Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit in der Verfahrensgestaltung richtet sich auch gegen die Kolleginnen und Kollegen sowie die Gerichtsleitung und hindert eine *unmittelbare*, nicht modifizierte Übertragung der in der allgemeinen Verwaltung entwickelten Ansätze und Instrumente eines »Qualitätsmanagements«. Dies gilt um so mehr,

- als bei einem verstärkten Einzelrichtereinsatz auch in bislang vom Kollegialprinzip geprägten Bereichen die einzelne »Richterpersönlichkeit« stärkeres Gewicht erlangt und
- ungeachtet der Gleichwertigkeit der Richterämter standardisierte Vorgaben die bestehenden (und auch bei optimaler Personalauswahl unvermeidlichen und innerhalb gewisser Grenzen im Interesse eines pluralen RichterInnenbildes voraussetzenden) Unterschiede etwa bei (juristischen und außerjuristischen) Kenntnissen und Fähigkeiten, (objektiven, im Zeitverlauf durchaus individuell schwankendem) Leistungsvermögen und (subjektiven) Arbeitsethos oder dem richterlichen Selbstverständnis im Umgang mit der übertragenen Verantwortung vernachlässigen müssen.

Dies gebietet, bei der notwendigen »Qualitätsdiskussion« zwischen strikt zu beachtenden – und dann auch mit informellen und formellen Mitteln, deren Form die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit bei der Sachentscheidung zu wahren haben, durchzusetzenden – Mindeststandards (unter Einengung der bislang weit gezogenen Grenzen) und solchen (weitergehenden) Qualitätszielen/-dimensionen zu unterscheiden, zu deren Erreichung allein auf Freiwilligkeit und Überzeugung zu setzen ist.

Bei Übertragung von Verfahren und Instrumenten eines »Qualitätsmanagements« auf die Justiz ist insb. – strukturell und unabhängig vom an die Personen gebundenen »good-will« der Gerichtsleitung – sicherzustellen, daß

- die (sachliche und persönliche) richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt,
- die Maßstäbe und Dimensionen der »Qualitätsbeurteilung« intersubjektiv halbwegs vergleichbar bleiben,
- die Sachbezogenheit abgegebener »Qualitätsbeurteilungen« gewahrt bleibt,
- die berufliche und persönliche Integrität auch »aus dem Rahmen« fallender Richterpersönlichkeiten und »Außenseiter« sowie durch Alter, Krankheit oder aus sonstigen Gründen weniger »leistungsfähiger« Richterinnen und Richter sichergestellt ist.
- das für die Funktionsfähigkeit des Systems »Justiz« unerläßliche Mindestmaß kollegialer Solidarität erhalten bleibt, und
- eine Situation permanenter, generalisierter und lückenloser »Kontrolle«, gar einzelner Verfahren (und ihrer Ergebnisse) ausgeschlossen ist, »Controlling« und Qualitätsmanagement nicht zur engmaschigen personenbezogenen »Kontrolle« mißbraucht werden.

10. Richterliche Unabhängigkeit und dezentrale Budgetierung

10.1. Aktive Beteiligung der Richterschaft an Budgetierung

Die – aktuell und potentiell – mit der Budgetbemessung, -verwaltung und -kontrolle (einschließlich der Herstellung von mehr Kostentransparenz) verbundenen mittelbaren Einwirkungen auf die Rahmenbedingungen spruchrichterlicher Tätigkeit zwingen bei einer auch auf die Leistung des Gerichts (bzw. der jeweiligen »Budgeteinheit«) als Einheit bezogenen Verantwortung zu einer offensiven Auseinandersetzung mit den im Rahmen der Budgetumsetzung zu treffenden Entscheidungen und die aktive Beteiligung an dem Versuch, unter Reflexion der »budgetrelevanten« Folgen des eigenen Handelns auf eine (möglichst) qualitätsneutrale »Mobilisierung« der von den Budgetvorhaben als vorhanden unterstellten Binnenreserven» hinzuwirken.

Nur eine aktive Annahme der zugeschriebenen (Kosten-)Verantwortung durch die Richterschaft insgesamt (und nicht nur der Gerichtsleitungen)

- verhindert, daß aus der richterlichen Unabhängigkeit folgende Modifizierungen der Budgetierungsansätze für die öffentliche Verwaltung hinreichend vorgenommen, hieran anknüpfende Einwände gegen eine – mehr oder minder direkte – Übertragung pauschal verworfen werden, und
- öffnet die Chance, im politischen Raum mit Forderungen nach einer aufgabengerechten Budgetausstattung durchzudringen.

Im Budgetierungsgedanken angelegt ist – modellhaft – mit Blick auf die eigenständige Stellung der Justiz dann auch ein eigenes Budgetantragsrecht der Justiz (nicht notwendig: jeder Budgeteinheit) unter Reduktion der Steuerungs-, Ausgleichs- und Durchsetzungsmöglichkeiten (ministerialer) Justizverwaltung. Hierauf gerichtete Forderungen haben bei realpolitischer Betrachtung indes zu bedenken, daß unter den Bedingungen des gegenwärtigen Politikbetriebes und knapper öffentlicher Mittel sich dann die Chancen der Justiz, eine sach- und aufgabengerechte Mittelausstattung zu erwirken, eher verschlechtern werden.

10.2. Richterliche Unabhängigkeit erfordert rechtsprechungsspezifische Modifikationen des Budgetierungsgedankens

Budgetierung darf Kostenverantwortung nur im Rahmen der richterlichen Unabhängigkeit und der zwingend zu beachtenden Verfahrensgrundsätze (in den öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten etwa des Amtsermittlungsgrundsatzes und in der z. B. Strafgerichtsbarkeit aus dem Offizialprinzip und den Rechten der Verteidigung folgenden Anforderungen an Gestaltung des Ermittlungs- und Hauptverfahrens) vorsehen. Sie hat die Kostenstrukturen, aber auch die je besonderen Kosten»risiken« der verschiedenen Gerichtsbarkeiten in Rechnung zu stellen.

Die in der allgemeinen Verwaltung entwickelten Budgetierungsmodelle können nur mit rechtsprechungsspezifischen Modifikationen auf die Justiz übertragen werden. Dies gilt etwa für die Budgetierung auch der Einnahmeseite (die bis zur Klärung etwa der Rückwirkungen auf die Streitwertbemessungsgrundsätze auszuschneiden hat), die Bestimmung der Budgetierungsebene, »Steuerungs-« und Controllingmechanismen und Sonderregelungen für die »Auslagen in Rechtssachen«; erforderlich sind weiterhin klare Regelungen zur Abgrenzung von »Managementgewinnen« von solchen, die quantitativ oder qualitativ schwankendem Geschäftsanfall geschuldet sind, zu Voraussetzungen und Verfahren für einen gerichts(zweig)übergreifenden Belastungs-/Budgetausgleich, zur Reaktion auf (quantitativ und qualitativ) schwankenden Geschäftsanfall und zum Verbleib der »Reformdividende«.

Die mit dezentraler Ressourcenverantwortung oder »echter« Budgetierung verbundenen erweiterten Kompetenzen, Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnisse dürfen nicht allein der Gerichtsleitung zuwachsen: Erforderlich sind erweiterte (förmliche) Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsrechte der von budgetrelevanten Gestaltungsentscheidungen Betroffenen. Budgetierung kann die – auch oder vorrangig – bezweckten Einsparwirkungen nur erzielen, wenn die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen und die gebotenen Gestaltungsentscheidungen (auch) von den weisungsfreien Richterinnen und Richtern akzeptiert und mitgetragen werden.

11. Ausbau der Selbstverwaltung der Gerichte und Demokratisierung der Entscheidungsprozesse

Die erforderliche Ausrichtung richterlicher Unabhängigkeit und Verantwortung (auch) an den »Systemleistungen« der Justiz und die (institutionelle) Dezentralisierung der Verantwortung für die qualitativ hochstehende, kostenbewußte, effektive, bürgernahe und dem gesellschaftlichen Wohl verpflichtete Erledigung der Aufgaben der Rechtsprechung gebietet – über die erweiterte Mitbestimmung bei budgetrelevanten Entscheidungen hinaus – neue Wege bei der »Selbstverwaltung« der Gerichte und der institutionellen Wahrung und Stärkung ihrer eigenständigen Stellung als unabhängige Staatsgewalt.

11.1 Bestellung und Funktionen der GerichtspräsidentIn

Den GerichtspräsidentInnen kommt für den Reform- und Modernisierungsprozeß der Gerichte eine wichtige Anstoß-, Moderations- und Gestaltungsfunktion zu; die Leitung eines Gerichts erfordert vielfältige, gerade auch nichtjuristische Kenntnisse und Fähigkeiten. Eine Selbstverwaltung der Gerichte unter Wahl der PräsidentInnen durch die Richterschaft kommt wegen der präsidialen Verwaltungsfunktionen zwar allenfalls bei einer »echten«, wegen der erwartbaren Spannungen mit den aus der richterlichen Unabhängigkeit folgenden Belangen abzulehnenden Doppelspitze mit einem allein Weisungen des Ministeriums unterworfenen Gerichtsmanager in Betracht. Bei der Besetzung der Präsidentenfunktion sind aber Möglichkeiten einer Besetzung auf Zeit bzw. auf Probe zu schaffen bzw. zu nutzen. Soweit nicht ohnehin eine Bestellung nur auf Zeit (ggfls. mit Wiederbestellung) vorgesehen wird, hat in die endgültige Besetzungsentscheidung, unabhängig von dem Bestellungsmodus im übrigen (Ministerium; Richterwahlausschuß), das Ergebnis einer »Leistungsbewertung« der (jeweiligen) Gerichtsangehörigen (»Vorgesetztenbeurteilung«) einzufließen. Aus der richterlichen Unabhängigkeit folgen Bedenken insoweit deswegen nicht, weil die Funktionsstelle des Präsidenten der Gerichtsverwaltung, für welche die richterliche Unabhängigkeit nicht in Anspruch genommen werden kann, zuzuordnen ist; änderungsbedürftig wären lediglich Regelungen, die voraussetzen, daß bei Kollegialgerichten der Präsident zugleich Vorsitzender Richter ist.

Bei der förmlichen Einbindung von Richterinnen und Richtern in die Gerichtsverwaltung bestehen de lege lata Anhörungsrechte nur bei förmlicher Freistellung (die außer bei Präsidialrichterinnen vielfach nicht erfolgt); die Besetzung der Funktionsstellen in der Gerichtsverwaltung ist Teil der Personalführungsgewalt des Präsidenten, bei der auch die gezielte Personalförderung aus anderen Gründen als aus besonderen Fähigkeiten und Interessen an Fragen einer Optimierung der Gerichtsverwaltung eine Rolle spielt (spielen kann). Einzuführen ist eine gerichtsinterne »Ausschreibung« solcher periodisch neu zu besetzenden Funktionsstellen: Dies erhöht die Transparenz der Besetzungsentscheidung, eröffnet Personen, die innovative

Ideen haben oder über (aus ihrer Sicht) für die Gerichtsverwaltung einsetzbare Zusatzqualifikationen verfügen, diese auf einem formalisierten Wege einzubringen/anzubieten und ist – vor allem – geeignet, Diskussionsprozesse innerhalb der Richterschaft über die für die jeweilige »Heranziehungsstelle« zu stellenden Anforderungen anzuregen. Da die Heranziehung stets richterliche Arbeitskraft bindet, welche bei der dann durch das Präsidium vorzunehmenden Verteilung spruchrichterlicher Geschäfte »fehlt«, ist auch in Fällen ohne förmliche Freistellung ein Mitwirkungsrecht des Präsidiums vorzusehen; bei periodischer Besetzung liegt eine Verknüpfung mit der Entscheidung über die Jahresgeschäftsverteilung nahe.

11.2. Innovationsbericht

Ein Mittel, die Organisation der »Modernisierung« der Justiz als kontinuierlichen Prozeß anzuregen und transparenter zu machen, ist die Verpflichtung der Gerichtsleitung, unter Beteiligung des richterlichen und nichtrichterlichen Dienstes, periodisch in einem »Innovationsbericht« den Stand von Planung und Umsetzung von Veränderungsprozessen offenzulegen und die durch Veränderungen erzielten Wirkungen auf Quantität und Qualität der Aufgabenerledigung zu evaluieren. Ein solcher Bericht hat sich insb. zu beziehen auf »qualitative« und (»kennzahlenorientierte«) quantitative Angaben zu Vorhaben und Projekten z. B. in den Bereichen Investitionen, insb. auch im Bereich EDV-Ausstattung/Kommunikationstechnik, Organisationsentwicklung, Personalentwicklung, Fortbildung und Qualifizierung, Verbesserung der »Kunden«- und Serviceorientierung, Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Sicherung und Hebung der Qualität der Rechtsprechung sowie Mittelverwaltung und -verwendung; aufzunehmen wären jeweils die Ausgangslage und dort bestehende besondere Probleme, die im vergangenen Berichtsjahr geplanten und in Angriff genommenen Vorhaben (inkl. Stand und Wirkungen der Umsetzung und aufgetretenen Schwierigkeiten) sowie die für das kommende Berichtsjahr geplanten und in Angriff genommenen Vorhaben (inkl. Stand und Wirkungen der Umsetzung und aufgetretenen Schwierigkeiten) sowie die für das kommende Berichtsjahr geplanten Vorhaben. Ein solcher Bericht könnte einen – mitunter heilsamen – »Zwang« für die Gerichtsverwaltung bewirken, systematisch über den Stand der Entwicklung am eigenen Gericht »Rechenschaft« abzulegen, sicherte die systematische Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gerichts über (geplante) Veränderungsprozesse, informierte die Öffentlichkeit über die »Leistungen« des Gerichts und die Maßnahmen zu ihrer – qualitativen oder quantitativen – Verbesserung und wäre Grundlage für einen gerichts(zweig)übergreifenden, vergleichenden Erfahrungsaustausch (und hieraus zu ziehenden Anregungen für weitere Maßnahmen im eigenen Gericht).

11.3. Neuordnung der Beteiligungsgremien

Die kollektive Mitwirkung der Richterinnen und Richter an den Geschäften des Gerichts ist derzeit aufgespalten auf das Präsidium, den Präsidialrat und die Richteräte (deren Beteiligungsrechte vielfach durch Verweis auf das den spezifischen Erfordernissen der Gerichte nicht angemessene [allgemeine] Personalvertretungsrecht bestimmt sind), zu denen informelle Koordinations»gremien« (Vorsitzendenbesprechungen) und -runden hinzukommen. Bei einer auf das Gericht als Einheit bezogenen Betrachtung sind auch die personalvertretungsrechtlichen Mitwirkungsrechte des nichtrichterlichen Dienstes zu berücksichtigen.

Die Eigenständigkeit der Justiz als Dritte Gewalt legt mittelfristig eine bereichs-

spezifisch angepaßte Neuordnung der kollektivrechtlichen Mitwirkung der Richterinnen und Richter auch unabhängig von der Einführung der kollektiven Beteiligung an Entscheidungen über die Budgetverwendung nahe. Die Verantwortung der Richterinnen und Richter auch für die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit verlangt kurzfristig zumindest eine Ausdehnung der Mitwirkung der Richterinnen und Richter über Budgetentscheidungen hinaus auf Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation auch im nichtrichterlichen Dienst zur »Optimierung« der Geschäftsabläufe, die geeignet sind, mittelbar auf die Erfüllung richterlicher Aufgaben einzuwirken, Verfahren und Formen des (operativen und strategischen) »Controlling« sowie der Organisation von Verfahren und Foren des »Erfahrungsaustausches« über Maßnahmen und Möglichkeiten der »Verfahrensoptimierung« in jenen Bereichen, die unstreitig in den Bereich der von der richterlichen Unabhängigkeit erfaßten Verfahrensgestaltung fallen.

Fredrik Roggan

Generalprävention bei polizeirechtlichen Entscheidungen?

Zweck des Polizeirechts ist es, Gefahren zu verhindern und bereits eingetretene Störungen zu beseitigen¹. Daß sich weitere Befugnisse kaum mit grundlegenden Verfassungsprinzipien vertragen, legt schon die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nahe, denn danach ist es die ausschließliche Befugnis des Polizeigesetzgebers, diejenigen Gesetzesmaterien zu regeln, in denen der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck darin besteht, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten².

In der jüngeren Gesetzgebungsgeschichte zeigt sich jedoch, daß polizeirechtlichen Entscheidungen auch eine generalpräventive Funktion zugeschrieben wird. Das heißt, daß z. B. bei Freiheitsentziehungen nach Polizeirecht auch generalpräventive Erwägungen herangezogen werden dürften. So ist die sächsische Staatsregierung etwa der Meinung, daß das Polizeirecht auch von generalpräventiven Erwägungen bestimmt werde. Zwar dürfe die Polizei niemanden *nur* aus generalpräventiven Gründen in Gewahrsam nehmen³. Die Formulierung impliziert aber, daß bei der Freiheitsentziehung *auch* solche Zwecke berücksichtigt werden dürfen, also »Exempel« an einzelnen StörerInnen statuiert werden können⁴. Einem Verwaltungsverfahren wird damit erstmals, ohne daß eine Schuld im strafrechtlichen Sinne vorwerfbar wäre, auch abschreckende Wirkung zugeschrieben: Wer stört, kann stellvertretend auch für andere – überhaupt erst oder besonders lange – in Gewahrsam genommen werden. Diese Auffassung ist umstritten. Ihr wird entgegengehalten, daß sie einen verhältnismäßigen Rahmen der Freiheitsentziehung nicht gewährleisten könne⁵, sie gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art 3 GG verstoße⁶ und allgemein als schuldunab-

¹ Vgl. etwa Denninger, in: Handbuch des Polizeirechts (Hrsg. Liskén/Denninger), München 1996, S. 133 f.

² BVerfGE 8, 143 (150).

³ Zit. nach SachsVerfGH, Urt. v. 14. 5. 1996, Vf. 44-II-94, S. 17.

⁴ Kutscha, NJ 1994, 546.

⁵ So die AntragstellerInnen im sächsischen Normenkontrollverfahren, zit. nach SachsVerfGH, Urt. v. 14. 5. 1996, Vf. 44-II-94, S. 9.

⁶ Kutscha, NJ 1994, 546.