

Die Rechtsprechung ist eine Staatsgewalt und kein Produkt der Justizverwaltung!

zu den Grenzen für das „Neue Steuerungsmodell“¹

Seit Anfang der 90-iger Jahre ist das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte "Neue Steuerungsmodell" (NSM) im Gespräch und in der Erprobung. Es soll die **öffentliche Verwaltung** effizienter, kundenfreundlicher und vor allem billiger machen. Ob dies gelingt, ist noch offen.² Nach dem Willen der Politik soll das "Neue Steuerungsmodell" – in Hessen die davon abgeleitete „Neue Verwaltungssteuerung“ (NVS) – gleichwohl auch in den Justiz-Ressorts Einzug halten. Dabei wird bei vielen der falsche Eindruck erweckt, die Rechtsprechung sei Teil der Verwaltung.

I. Zwei Staatsgewalten unter einem Dach

Es ist zur (schlechten) Gewohnheit geworden, den ziemlich diffusen Sammelbegriff "Justiz" undifferenziert zu verwenden und damit nach Belieben mal Gerechtigkeit, mal Rechtsprechung, mal Rechtspflege, mal Justizverwaltung, mal Gerichtsverwaltung, mal Justizvollzug und mal Staatsanwaltschaft u.v.a.m. zu meinen. Es wird auch oft von der "ordentlichen Justiz" und der "unabhängigen Justiz", hin und wieder sogar von der "allgemeinen Justiz" und der "erkennenden Justiz" gesprochen. Ob dies absichtlich oder unabsichtlich geschieht, mag dahin stehen. Jedenfalls wird dabei nicht genügend beachtet, dass unter dem Justiz-Ressort-Dach zwei Staatsgewalten miteinander auskommen müssen, nämlich die so genannte zweite Gewalt/Exekutive (vollziehende Gewalt – Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) und die so genannte dritte Gewalt/Judikative (Rechtsprechung, rechtsprechende Gewalt, richterliche Gewalt – Art. 20 Abs. 2 und 3, 92 GG, § 1 GVG) und dass die beiden Gewalten durch das gemeinsame Dach nicht zu einer Staatsgewalt "Justiz" verschmolzen werden, sondern jeweils ihre Eigenständigkeit behalten.³

Auffallend ist, dass eine genaue Verwendung der Begriffe, die sich hinter der "Justiz" verbergen, dann verstärkt eingefordert wird, wenn es - wie bei der Diskussion um die Selbstverwaltung der Judikative - um mögliche Machtverluste der Exekutive, nämlich der Regierung, der Ministerialverwaltung und der Gerichtsvorstände, geht.⁴

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben verlangen von denjenigen, die im Justiz-Ressort exekutive Staatsgewalt ausüben und denjenigen, die rechtsprechende Staatsgewalt ausüben, gegenseitigen Respekt und Akzeptanz, verbunden mit einem hohen Maß an Zurückhaltung, wenn der Zuständigkeitsbereich der anderen Staatsgewalt berührt wird.

Ganz besonderen – im öffentlichen Dienst einmaligen - Herausforderungen sind dabei diejenigen ausgesetzt, die gleichzeitig in beide Staatsgewalten eingebunden sind wie z.B. die Gerichtsvorstände, also die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten und die Gerichtsdirektorinnen und die Gerichtsdirektoren. Sie müssen bei allen

Handlungen dafür Sorge tragen, dass die Eigenständigkeit der beiden Staatsgewalten gewährleistet und Übergriffe – nach beiden Seiten (!) - ausgeschlossen werden.

Die Angehörigen der Exekutive müssen akzeptieren, dass sie zwar die Richterinnen und Richter einstellen, beurteilen und befördern dürfen, weitgehend über den Einsatz personeller und sächlicher Mittel bestimmen können und auch - in eingeschränktem Umfang -

Dienstaufsichtsbefugnisse haben, ihnen aber darüber hinaus jegliche Einflussnahme auf die Rechtsprechung verwehrt ist.

Die Richterinnen und Richter müssen akzeptieren, dass das für die Exekutive bestehende Verbot der Einflussnahme nur für die rechtsprechende (richterliche) Tätigkeit gilt und dass die Exekutive durch die Wahrnehmung der ihr zugerechneten Personalhoheit und Organisationsverantwortung auch einen wesentlichen Teil für eine wirkungsvolle Rechts- und Rechtsschutzgewährung beizutragen und zu verantworten hat.

Ein gedeihliches Zusammenwirken der beiden Staatsgewalten setzt bei den handelnden Personen voraus, dass sie genau erkennen und respektieren, welche Aufgaben zur Exekutive und welche Aufgaben zur rechtsprechenden Gewalt gehören. Dies erfordert eine Bestimmung der von Verfassungs und Gesetzes wegen vorgegebenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche⁵ und zwar sowohl der Aufgabenverantwortung/ Sachverantwortung/ Fachverantwortung als auch der Ausgabenverantwortung/ Finanzverantwortung/ Ressourcenverantwortung. Verantwortungszurechenbarkeit und Kompetenzzuordnung gehören zur Rechtsstaatlichkeit.⁶ Bei der Zuordnung sind allein objektive Maßstäbe anzulegen; es kommt nicht darauf an, ob sich jemand für zuständig hält oder verantwortlich fühlt oder - aus welchen Gründen auch immer - gerne zuständig und verantwortlich wäre, sondern allein darauf, ob er zuständig und verantwortlich ist. Auch im Justiz-Ressort muss eine überzeugende Zurechnung von Verantwortung erhalten bleiben und ein "Wildwuchs der Gewaltenvermischung"⁷ verhindert werden. Hier gibt es - unabhängig von mitmenschlichen/ sozialen/ moralischen/ ethischen Verantwortungen - keine Spielräume und entgegen z.B. Hoffmann-Riem⁸ und Dästner⁹ keine "Eigenverantwortung der Justiz".

Ein gedeihliches Zusammenleben der beiden Staatsgewalten erfordert bei den handelnden Personen ferner, dass sie erkennen und respektieren, dass Entscheidungs-, Weisungs- und Steuerungsbefugnis bei der Ausübung von Staatsgewalt zwingend Sachverantwortung voraussetzt¹⁰. Daran fehlt es der Regierung/Exekutive im Bereich der Rechtsprechung, die sich durch jedes einzelne gerichtliche Verfahren verwirklicht. Die Regierung ist für die rechtsprechende Tätigkeit der Richterinnen und Richter dem Parlament und dem Volk gegenüber nicht verantwortlich.¹¹ Das gilt für die Tätigkeit der Richterinnen und Richter an den Eingangsgerichten, den Instanzgerichten und den Verfassungsgerichten gleichermaßen.

Die Annahme, dass es trotz fehlender Sachverantwortung der Exekutive für die Rechtsprechung und trotz fehlender Entscheidungs-, Weisungs- und Steuerungsbefugnis Nischen für verdeckte Steuerung durch die Exekutive gibt, insbesondere durch die Inhaber der Dienstaufsicht, die Ministerinnen/Minister und die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, ist falsch. Gerade bei fehlender Steuerungsbefugnis ist auch die verdeckte, indirekte oder mittelbare Steuerung untersagt, so z.B. die Steuerung durch Appelle, Ersuchen, Bitten, Anregungen, Empfehlungen, Wünsche, "kollegiale" Gespräche, Ratschläge, Anreize, Versprechungen. Kurzum: die Dienstaufsicht hat sich "auch jeder mental-psychischen Einflussnahme" und "auch jeder psychologischen Einflussnahme" zu enthalten.¹²

Entgegen Berlitz¹³ gibt es daher auch kein "Vorfeld bindender Weisungen" und schon gar nicht einen "Raum für justizinterne Einwirkungen auf die eine Sachentscheidung vor- oder nachbereitenden Verfahrensentscheidungen". Würden solche Felder und Räume geöffnet, wären unkontrollierbare, willkürliche Einflussnahmen die sichere Folge.

II. Verantwortung im Rechtsprechungsbereich

Bei der Erfüllung der Rechtsprechungsaufgaben kommt der Exekutive mangels Verantwortung keine steuernde Funktion zu. Dies gilt für die Zuweisung, Ablaufsteuerung und Entscheidung gerichtlicher Verfahren ebenso wie für die Art, Dauer und Zahl der Verfahrenserledigungen durch die einzelnen Richterinnen und Richter. Die Exekutive ist insoweit nur für die Unterstützung der Rechtsprechung zuständig und verantwortlich; nur dort darf sie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben steuern. Regierung, Justizverwaltung und Gerichtsverwaltung haben dabei vor allem organisatorische Aufgaben und müssen z.B. darauf achten, dass die sächliche und personelle Unterstützung zur Verfügung steht, die eine ordnungsgemäße und wirkungsvolle Rechtsgewährung¹⁴ erfordert. Das Dienstgericht des Bundes hat eine Abgrenzung zwischen der richterlichen Tätigkeit/richterlichen Verantwortung und der exekutiven Tätigkeit/exekutiven Verantwortung in den Gerichten vor allem durch das so genannte "Rufbereitschaftsurteil"¹⁵ vorgenommen. Danach gehört grundsätzlich jede Aufgabe, die in einem Gericht mit der Rechtsfindung im Einzelfall in Zusammenhang steht, zur Rechtsprechung/Rechtspflege und damit zur richterlichen Tätigkeit, zur Tätigkeit der sachlich unabhängigen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger (§ 9 RPfIG) sowie zur Tätigkeit der weisungsfreien Urkundsbeamtinnen und Urkundsbeamten der Geschäftsstelle.¹⁶ Außer den Aufgaben der Rechtsprechung/Rechtspflege, den Aufgaben des Gerichtspräsidiums und den Aufgaben der Beteiligungsgremien (z.B. der Personalräte und der Richterräte) sind alle anderen Aufgaben, die in einem Gericht anfallen, exekutive Aufgaben/Verwaltungsaufgaben und gehören in die Zuständigkeit und Verantwortung der insoweit weisungsbefugten Justizverwaltung und Gerichtsverwaltung.

Im Bereich der Rechtsprechung gibt es Aufgaben, die nur von den Richterinnen und Richtern wahrgenommen werden dürfen und Aufgaben, die zwar zur richterlichen Tätigkeit gehören, aber nach Anordnung der

Richterinnen und Richter von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern z.B. in der Geschäftsstelle/Service-Einheit ausgeführt werden können. Aufgaben, die sich "arbeitstechnisch von dem Vorgang der richterlichen Entscheidungsbildung abtrennen lassen"¹⁷, werden durch die Übertragung auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung/Exekutive. Sie bleiben Aufgaben der dritten Gewalt und sind von den Richterinnen und Richtern zu verantworten. Wenn sich die Gerichtsverwaltung weigert, arbeitstechnisch abtrennbare Aufgaben ausführen zu lassen, müssen die Richterinnen und Richter entscheiden, ob die Verfahrensförderung bis zur Handlungsbereitschaft der Gerichtsverwaltung unterbleibt oder ob - z.B. in Eilsachen - eine andere Möglichkeit der Verfahrensförderung in Betracht zu ziehen ist.

III. Die Kernbereichstheorie

Eine andere Sicht der Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche lässt sich entgegen B. Kramer¹⁸ auch nicht mit der vom Dienstgericht des Bundes zu § 26 DRiG entwickelten so genannten Kernbereichstheorie¹⁹ begründen; denn die Aufteilung in einen - der Dienstaufsicht vollständig entzogenen - Kernbereich richterlicher Tätigkeit und einen - der Dienstaufsicht eingeschränkt zugänglichen - äußeren Ordnungsbereich richterlicher Tätigkeit schränkt den Verantwortungsbereich der Richterinnen und Richter nicht ein.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs²⁰ gehören nicht nur die eigentliche Rechtsfindung zum Kernbereich richterlicher Tätigkeit, sondern alle Entscheidungen (Anordnungen, Regelungen), die der Rechtsfindung auch nur **mittelbar** dienen, etwa indem sie den Rechtsspruch vorbereiten oder ihm nachfolgen. Dass B. Kramer, obwohl sie sich ausdrücklich auf den Bundesgerichtshof beruft,²¹ den Kernbereich richterlicher Tätigkeit auf die eigentliche Rechtsfindung und nur die ihr **unmittelbar** dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen verkürzt, ist nicht gerechtfertigt und führt zu einem falschen Ergebnis. Zum äußeren Ordnungsbereich zählt der Bundesgerichtshof zunächst die richterliche Amtsführung soweit es um den ordnungsgemäßen Geschäftsablauf und die äußere Form der Erledigung der Amtsgeschäfte geht. Dazu gehören jedoch weder die inhaltliche noch die verfahrensmäßige Ausgestaltung einzelner gerichtlicher Verfahren; sie sind stets dem Kernbereich der richterlichen Tätigkeit zugeordnet. Der Dienstaufsicht ist insoweit jegliche Einflussnahme untersagt, z.B. die Einflussnahme auf die Terminierungspraxis,²² die Bemessung von Äußerungsfristen,²³ die Hinzuziehung eines Protokollführers²⁴ oder die Verhandlungsführung.²⁵ Der Dienstaufsicht sind Äußerungen verwehrt, die auf eine direkte oder indirekte Weisung hinauslaufen, wie der Richter in Zukunft verfahren oder entscheiden soll. Die Dienstaufsicht muss sich insoweit – wie bereits dargelegt - auch jeder psychologischen Einflussnahme enthalten. "Eine kritische Bewertung des Richters durch die Dienstaufsicht ist unzulässig, wenn der Richter dadurch veranlasst werden könnte, eine Verfahrens- oder Sachentscheidung künftig in einem anderen Sinne als ohne diese Kritik zu treffen. Dies schließt ein, dass die Dienstaufsicht auch nicht versuchen darf, den Richter in einer seine

Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen Weise auf eine bestimmte Art der Bearbeitung festzulegen." ²⁶

Im Übrigen zählt der Bundesgerichtshof die richterliche Amtsführung zum äußeren Ordnungsbereich soweit es um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechung soweit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung gehörig angesehen werden können. Dabei handelt es sich um einen fiktiven äußeren Ordnungsbereich für Fälle groben Fehlverhaltens eines Richters.

Selbst bei einem Verhalten eines Richters, das die Zuordnung seines Handelns zum äußeren Ordnungsbereich rechtfertigt, ist die Dienstaufsicht auf den allgemeinen Vorhalt der ordnungswidrigen Art der Ausführung eines Amtsgeschäfts und die allgemeine Ermahnung zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte beschränkt (§ 26 Abs. 2 DRiG). Die Dienstaufsicht darf weder beanstanden, missbilligen oder rügen²⁷ noch einen persönlichen Schuldvorwurf erheben.²⁸ Sie darf auch nicht steuernd oder berichtend in den Verantwortungsbereich des Richters eingreifen. Eine Korrektur richterlicher Tätigkeit ist ausschließlich den Instanzgerichten und den Verfassungsgerichten vorbehalten. Selbst bei schwerstem Fehlverhalten eines Richters erhält die Dienstaufsicht keine Verantwortung für die richterliche Tätigkeit, sondern ist, wenn Vorhalt und Ermahnung ihrer Meinung nach nicht ausreichen, auf disziplinarrechtliche Schritte angewiesen, die die Richtergesetze ausdrücklich vorsehen. Durch die Kernbereichstheorie lässt sich daher auch keine über die eingeschränkte Beobachtungsfunktion²⁹ und über die eingeschränkte Befugnis zur Bewertung richterlichen Verhaltens³⁰ hinausgehende Funktion der Exekutive/Dienstaufsicht begründen.

Im Übrigen darf die Dienstaufsicht grundsätzlich auch nicht durch die Verweigerung sächlicher Mittel auf den richterlichen Verantwortungsbereich einwirken. Die Richterinnen und Richter haben vielmehr Anspruch darauf, dass sie bei der Zuteilung der vorhandenen, für die Arbeit erforderlichen personellen und sächlichen Mittel in ermessensfehlerfreier Weise berücksichtigt werden.³¹

Ein Einwirken durch die Verweigerung sächlicher Mittel ist ausnahmsweise im Fall einer Auslandsdienstreife im Hinblick auf erhebliche außenpolitischen Bedenken als gerechtfertigt angesehen worden.³² In jenem Fall - es ging um eine Anklage wegen Mordes im Konzentrationslager Auschwitz - hatte der hessische Justizminister nur zwei richterlichen Mitgliedern des Schwurgerichts die Dienstreife zur Zeugenvernehmung nach Israel und die Reisekosten bewilligt, dagegen den übrigen Mitgliedern versagt, obwohl das Gericht beschlossen hatte, dass alle Gerichtspersonen an der Zeugenvernehmung teilnehmen. Der gerade auch für die Diskussion um die Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" in den Justiz-Ressorts schwerwiegende und sehr verhängnisvolle Fehler liegt darin, mit Hilfe der Kernbereichstheorie den Umfang der richterlichen Verantwortung einschränken und den Umfang der Verantwortung der Exekutive erweitern sowie eine fachaufsichtliche Steuerungsbefugnis begründen zu wollen. Die Kernbereichstheorie betrifft jedoch allein Fragen der Dienstaufsicht und nicht Fragen der Fachaufsicht. Es ist falsch, Fachaufsicht ohne weiteres als Teil der Dienstaufsicht anzusehen. Dienstaufsicht bezieht sich ganz allgemein

nicht auf die Sachentscheidungen, sondern auf die organisatorischen und personellen Verhältnisse einer Behörde.³³ Der Fehler beruht möglicherweise darauf, dass im übrigen öffentlichen Dienst zumeist Dienstaufsicht und Fachaufsicht in einer Hand liegen.

Für die Begründung von Fachaufsicht, Entscheidungs-, Weisungs-, Lenkungs- und Steuerungsbefugnis, wie sie z.B. für die Bundesbeamten in den §§ 55, 56 BBG und für die Beamten der Staatsanwaltschaft in den §§ 146, 147 GVG ihren Niederschlag gefunden hat, fehlen für die Richterinnen und Richter - soweit es um die Rechtsprechung geht - gesetzliche Regelungen; solche wären auch mit den Vorgaben des Grundgesetzes nicht vereinbar.

Danach ist festzustellen, dass sich auch mit der Kernbereichstheorie keine sachlichen Einmischungsrechte (sachlichen Ingerenzrechte) der Exekutive im Bereich der richterlichen Tätigkeit und Verantwortung begründen lassen.

IV. Richter werden nur durch das Gesetz „gesteuert“

Die Zuweisung, Ablaufsteuerung und Entscheidungsfindung der einzelnen gerichtlichen Verfahren einschließlich der Art, Dauer und Zahl der Verfahrenserledigungen liegen allein in der Hand und Verantwortung der Richterinnen und Richter. Sie erhalten dafür Weisungen nur durch das Gesetz (Art. 97 Abs. 1 GG: "Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen")³⁴ und sind deshalb auch nur an "Staatsakte gebunden, die Gesetzesqualität haben".³⁵ Folglich muss die Regierung/Justizverwaltung/ Gerichtsverwaltung, wenn sie im Bereich der richterlichen Zuständigkeit und Verantwortung etwas verändern will, den Gesetzgeber - in erster Linie den Bundesgesetzgeber - bemühen,³⁶ der - gebunden an die Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere die Einschränkung durch Art. 79 Abs. 3 GG - abzuwägen und zu entscheiden und sich gegebenenfalls der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu stellen hat. Die Annahme, den Regierungen auf Bundes- oder Landesebene oder den Justizverwaltungen sei es gestattet, im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Richterinnen und Richter Präzisierungen oder Zielbestimmungen der gesetzlichen Vorgaben vorzunehmen oder Regelungslücken zu schließen, ist abwegig. Die Konkretisierung generell-abstrakter gesetzlicher Regelungen sowie die Auslegung der gesetzlichen Vorgaben hat im Bereich der Rechtsprechung nicht durch die Regierung/Justizverwaltung nach politischen Kriterien, sondern in jedem Einzelfall durch die Richterinnen und Richter unter Anwendung juristischer Methodik und gesetzlicher Auslegungsregeln zu erfolgen.³⁷

V. Die große Versuchung für die Exekutive

Nicht nur weil der Weg über den Gesetzgeber mühevoll, langwierig und vergebens sein kann, unterliegen die Regierungen, die Justizverwaltungen und die Gerichtsverwaltungen seit eh und je der Versuchung, die richterliche Tätigkeit außerhalb/unterhalb gesetzlicher

Regeln und gesetzlicher Ermächtigung zu beeinflussen. Gewiss spielen dabei auch die geschichtliche Entwicklung der Rechtsprechung in unserem Lande und das System der Koexistenz zweier Gewalten unter einem Ressort-Dach eine Rolle.

Heute heißt die große Versuchung: das "Neue Steuerungsmodell"! Im Zentrum dieses allein auf die öffentliche Verwaltung und ihre hierarchischen Strukturen ausgerichteten Modells, das nur Erfolg haben kann, wenn es in seinen Kernelementen, dezentrale Aufgabenverantwortung, Budgetierung, Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung umgesetzt wird,³⁸ steht die outputorientierte Steuerung der von den Verwaltungsbehörden zu erstellenden Produkte. Jede Organisationseinheit muss sich (verbindlich) verpflichten, eine bestimmte Leistung oder eine Gruppe von Leistungen zu erbringen. Für die vereinbarten Leistungen werden ihr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Die Zielvorgaben für die nach Art und Umfang zu erbringenden Leistungen und der Umfang der Mittelzuweisung werden zwischen der übergeordneten und den untergeordneten Organisationseinheiten "ausgehandelt" (Kontraktmanagement).

Es steht außer Frage, dass nach dem "Neuen Steuerungsmodell" nur Produkte der Verwaltung Gegenstand der Steuerung durch die Regierung sein können. Das beschränkt die Steuerungsbefugnis in den Gerichten - außerhalb der originären Verwaltungsaufgaben - auf die Unterstützung der Rechtsprechung.

Gerichtliche Verfahren und damit die Rechtsprechung als Produkt der Verwaltung zu definieren, erweist sich schon vom Ansatz her als verfehlt. Gleichwohl wird der Versuch unternommen. Die Beteuerungen, es gehe allein um die Justizverwaltung und um eine Abkehr von überkommenen Verwaltungsabläufen,³⁹ sind ebenso fadenscheinig wie die Erklärung, es gehe nur um die Steuerung des Modus der Leistungserbringung.⁴⁰

Bei den bisherigen Versuchen, "Justiz-Produkte" zu definieren, zeigt sich nämlich, dass gerade nicht die Verwaltungsabläufe in den Gerichten, sondern die Gerichtsverfahren, also die Rechtsprechung, im Mittelpunkt der Steuerung stehen. B. Kramer⁴¹ beschreibt das substantielle Produkt der Justiz als den Verfahrensabschluss nach ordnungsgemäßer Verfahrenserledigung/Verfahrensdurchführung. Eifert⁴² spricht von der Verfahrensdurchführung als Produkt der Justiz. Die Gerichtsverfahren werden damit einfach zum Produkt, zum Output, der Exekutive gemacht. Dies ist nicht hinnehmbar und stößt zunehmend auf Kritik.⁴³ Es ist zu begrüßen, dass jetzt auch Justizverwaltungen - wie z.B. in Hessen - ihr bisheriges Produktverständnis zu überprüfen beginnen.

Die Befürworter der Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" im Rechtsprechungsbereich blenden im Übrigen die inhaltliche Qualität⁴⁴ aus, obwohl sie damit das "Neue Steuerungsmodell" verlassen, denn zu dessen obligatorischen Elementen gehört eine Produktdefinition, die alle relevanten quantitativen und qualitativen Aspekte einer Leistung umfasst.⁴⁵ Inhaltliche - von den Richterinnen und Richtern zu verantwortende - Qualität der Rechtsprechung lässt sich nicht mit den politischen Steuerungszielen einer schnellen und vor allem billigen Rechtsprechungsproduktion in Einklang bringen.

Es gibt keine allgemeinen DIN-Normen oder Qualitätsmaßstäbe für die einzelnen gerichtlichen Verfahren, die zumeist Unikate sind.⁴⁶ Anders als

die Vorstände in Verwaltungsbehörden bei Verwaltungsabläufen dürfen die Gerichtsvorstände weder den Ablauf, die Quantität und die Qualität noch den jeweiligen Arbeitsaufwand für die einzelnen gerichtlichen Verfahren bestimmen. Sie dürfen deshalb auch keine Vorgaben für die Verfahrenserledigung nach Art, Dauer und Zahl machen und keine behördeneigenen Qualitäts-Normen schaffen. Ob in den Gerichten so genannte Qualitätszirkel gebildet werden, ist allein Sache der Richterinnen und Richter. Verbindlichkeit können allerdings auch ihre Erkenntnisse nicht beanspruchen.

Weil der Justizminister und die Gerichtsvorstände für die einzelnen gerichtlichen Verfahren keine Sachverantwortung haben, kommen für die Rechtsprechung auch keine Zielvereinbarungen zwischen dem Justizministerium und den Gerichten in Frage. Gerichtsvorstände sind nicht Vertreter der rechtsprechenden Gewalt und können sich die ihnen fehlende Vertretungsmacht und Verantwortung für die Rechtsprechung "ihres" Gerichts auch nicht von den Richterinnen und Richtern holen; denn diesen fehlt ebenfalls die Legitimation, die dritte Gewalt zu vertreten und für sie zu sprechen. Das bedeutet zugleich, dass die vollziehende Gewalt und die rechtsprechende Gewalt keine Vereinbarungen treffen können. Die Richterinnen und Richter müssen im Übrigen schon den bloßen Anschein vermeiden, dass sie sich in die Abhängigkeit von der Exekutive begeben. Vereinbarungen, mit denen sich Richterinnen und Richter gegenüber der Exekutive verpflichten, bestimmte Leistungen nach vorgegebener Art, vorgegebener Zeit und vorgegebenem Umfang in der Rechtsprechung zu erbringen, wären verfassungswidrig. Die einzelnen gerichtlichen Verfahren sind die Rechtsprechung und damit eine - unabhängige - Staatsgewalt. Deshalb dürfen die Regierung und die Justizverwaltung für die Rechtsprechung auch keine Verhaltensregeln oder allgemeine Richtlinien ⁴⁷ aufstellen/zwangsvereinbaren, die über die bestehenden gesetzlichen Regeln hinausgehen oder diese ausfüllen.

VI. Kostentransparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit

Schon lange wird - auch von der Richterschaft - größere Transparenz hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben der Gerichte gefordert, u.a. damit endlich deutlich wird, wie viel (wie wenig) die dritte Gewalt kostet und wie hoch der Deckungsgrad durch die von den Rechtsuchenden (neben den Steuern!) zu zahlenden Gebühren ist. Eine bisher aus angeblichen Kostengründen abgelehnte präzisere Buchung könnte auch nach kamerale Grundätzen Abhilfe schaffen; einer kaufmännischen Buchung bedarf es nicht – jedenfalls nicht zwingend, auch wenn sie durchaus Vorteile hat.

Bisher wurde die inputorientierte Behandlung der Legislative, der Exekutive und der Judikative bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsumsetzung nicht besonders problematisiert, auch wenn die jeweiligen Ergebnisse durchaus Einfluss auf die künftigen Mittelzuweisungen und damit Einfluss auf die Aufgabenerfüllung hatten. Dadurch wurden jedoch die Eigenständigkeit der drei Staatsgewalten und die verfassungsmäßigen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung nicht berührt.

Bisher wurde auch mehr oder weniger stillschweigend akzeptiert, dass der Rechtsprechungsbereich bis in das kleinste Detail statistisch aufbereitet ist. Es wurde und wird z.B. genau ermittelt, welche und wie viele Verfahren bei jeder einzelnen Richterin, jedem einzelnen Richter eingehen und von ihr/ihm abgeschlossen bzw. nicht abgeschlossen werden. Die Statistik, die Personalbedarfsberechnungen und die übrigen Kontrollen z.B. durch Verfahrensbeteiligte, Rechtsanwälte, Staatsanwälte, Instanzen, Öffentlichkeit und Medien gewährleisten eine sehr weitgehende Transparenz der richterlichen Arbeitsleistung und haben auch schon bisher Vergleiche ermöglicht und dem Haushaltsgesetzgeber als Grundlage für die Mittelzuweisung ausgereicht.

Unbestreitbar wird bereits heute durch die - in manchen Gerichten zusätzlich durch die Visualisierung z.B. der Abweichungen vom Durchschnitt noch besonders anschaulich gemachte - Statistik und deren teilweise Verwertung in Beurteilungen Einfluss auf die richterliche Tätigkeit ausgeübt. Auch das schon immer bestehende Sparsamkeitsdiktat, das sich z.B. an der sehr häufig schlechten sächlichen Ausstattung der Gerichte und der unzureichenden Vergütung der im Rechtsprechungsbereich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im einfachen und mittleren Dienst und im Bereich der Angestellten festmachen lässt, beeinflusst die Ausübung von Rechtsprechung. Allerdings war bisher die inhaltliche, aber auch die ablaufmäßige Steuerung der gerichtlichen Verfahren durch die Exekutive tabu.

In der allgemeinen Modernisierungsdiskussion ist bisher offen geblieben, welcher Stellenwert den Faktoren Effizienz und Wirtschaftlichkeit⁴⁸ bei der Ausübung von Staatsgewalt zukommt. Dies gilt für die Exekutive und erst recht für die rechtsprechende Gewalt. Allerdings dürfte es keinem Zweifel unterliegen, dass Effizienz niemals das alleinige Maß des Staates sein darf und dass Effizienzerwägungen bei der Gesetzesauslegung und -anwendung keinen Vorrang haben.⁴⁹

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden in der Bundesrepublik Deutschland - trotz der lange Zeit im Vergleich zu heute sehr viel schwierigeren wirtschaftlichen Lage - u.a. die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Finanzgerichtsbarkeit, die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, mehrere Gerichtsinstanzen, Spruchkörper, ehrenamtliche Richterinnen und Richter, die Geschäftsverteilung durch das Gerichtspräsidium, der Anspruch auf rechtliches Gehör, der gesetzliche Richter und die richterliche Unabhängigkeit/richterliche Verantwortung als Voraussetzungen für einen modernen Rechtsstaat festgeschrieben. Außerdem wurden und werden die Richterinnen und Richter durch den Richtereid verpflichtet, das Richteramt getreu dem Grundgesetz und getreu dem Gesetz auszuüben, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen. Hinzu kommen weitere Vorgaben, die aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleiten sind, wie etwa der Anspruch auf ein faires Verfahren, sowie Vorgaben durch Verfahrensordnungen wie z.B. der Amtsermittlungsgrundsatz.

Diese trotz des Gebots der Wirtschaftlichkeit allen staatlichen Handelns ganz offensichtlich nicht an Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ausgerichteten Vorgaben dienen nicht

nur der Sicherung einer wirkungsvollen Rechts- und Rechtsschutzgewährung, sondern sollen ein für allemal jede politische und administrative Einflussnahme auf die Rechtsprechung und erst recht jede politische und administrative Steuerung der Rechtsprechung schon im Ansatz verhindern. Die Justizpolitik muss sich - parteiübergreifend - den Vorwurf gefallen lassen, dass sie sich mit der Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" im Rechtsprechungsbereich von dem bestehenden Sicherungssystem verabschieden will.

VII. Controlling und dezentrale Budgetierung

Die Führungs- und Steuerungsinstrumente Controlling und dezentrale Budgetierung passen nicht für die Rechtsprechung. Controlling (der Controller soll den Inhaber/Verantwortlichen eines Unternehmens bei der Steuerung des Unternehmens unterstützen) hat im Rechtsprechungsbereich keinen Platz, weil die Gerichtsvorstände dort keine Fachaufsicht, keine Berichtigungsfunktion und keine Steuerungsbefugnis haben, weil es bei der Rechtsprechung nicht um Verwaltungsprodukte oder Behördenabläufe, sondern um höchstpersönliche Erkenntnisprozesse geht⁵⁰ und weil Wirtschaftlichkeit, Rentabilität und Gewinnerzielung (operatives Controlling) und Existenzsicherung (strategisches Controlling) nicht die Zielgrößen für die dritte Gewalt sind.

Dezentrale Budgetierung im Sinne des "Neuen Steuerungsmodells", also die Verbindung von Sachverantwortung/ Fachverantwortung und Finanzverantwortung/ Ressourcenverantwortung auf Behördenleiterenebene, kommt für die Rechtsprechung aus den gleichen Gründen und schon vom Ansatz her nicht in Betracht. Dass dem Justizminister, der Justizverwaltung und den Gerichtsvorständen, obwohl sie keine Fachverantwortung haben, gleichwohl außer weitgehender Personalhoheit auch Finanzverantwortung zugerechnet wird, ist eine Besonderheit, die sich nur schwer mit der Verschränkung der Gewalten erklären lässt. Im Übrigen können sich die Regierung und die Justizverwaltung durch eine Verlagerung von Finanzverantwortung auf die Gerichtsvorstandsebene - sofern sie überhaupt zulässig ist - nicht ihrer eigenen Finanzverantwortung entziehen. Sie "haften" weiterhin für eine etwaige Unterkapitalisierung der Gerichte.

Beteuerungen, es sei z.B. nicht an eine produktorientierte Budgetierung der Rechtsprechung gedacht, lassen erhebliche Zweifel aufkommen, wenn gleichzeitig angemerkt wird, dass es nach der Logik des NSM "wünschenswert" sei, dass die Budgetierung umfassend ist und möglichst alle Ausgaben im Personal- und Sachkostenbereich in die Budgetierung einbezogen werden.⁵¹

VIII. Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Verantwortung

Kritisches Hinterfragen der NSM-Pläne für den Rechtsprechungsbereich muss gestattet sein, ohne dass daraus "Innovationsskepsis", "Burgenmentalität" und "extensives Pochen auf die richterliche

Unabhängigkeit" gemacht wird, die Richterinnen und Richter als "auf Privilegien beharrende Modernisierungsbremser" beschrieben werden⁵² und die Gefahr heraufbeschworen wird, die richterliche Unabhängigkeit werde zum Schutzschild gegen jede Veränderung in der gerichtlichen Selbstorganisation⁵³ oder zum Schutzwall dafür, Schwächen pflegen zu dürfen.⁵⁴

Mit solchen Beschreibungen wird (absichtlich?) das falsche Bild gemalt, die Richterinnen und Richter begriffen Art. 92 GG, der ihnen die rechtsprechende Gewalt anvertraut, nicht als Zuweisung von Verantwortung, sondern als Vorrecht.

Richterliche Unabhängigkeit und richterliche Verantwortung stehen nicht zur Disposition, auch nicht zur Disposition der Richterinnen und Richter. Richterliche Unabhängigkeit ist kein Privileg und lässt sich weder durch darauf Pochen erweitern noch durch Verzicht einengen. Sie ist auch weder Deckmantel oder Vorhang wie Redecker⁵⁵ und Seidel⁵⁶ meinen noch können sich Richterinnen und Richter sonst dahinter verstecken. Es geht auch nicht um "unsere geliebte richterliche Unabhängigkeit", von der Görres-Ohde spricht.⁵⁷

Richterliche Unabhängigkeit ist eine Verfassungsgarantie⁵⁸ und vor allem etwas Objektives; subjektive Elemente sind nur in Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG und § 26 Abs. 3 DRiG enthalten. Ausnahmslos gilt: entweder eine Tätigkeit unterliegt der richterlichen Unabhängigkeit oder nicht. Es gibt keinen "Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit", von dem mitunter die Rede ist⁵⁹, sondern nur einen Kernbereich richterlicher Tätigkeit (s.o.). Ebenso wenig gibt es ein "bisschen" richterliche Unabhängigkeit.

Art. 97 Abs. 1 GG gilt für alle Richterinnen und Richter und dient dem Schutz der rechtsprechenden Gewalt vor Eingriffen durch die Legislative und der Exekutive.⁶⁰ Diese elementaren Grundsätze dürfen auch nicht in Anbetracht vereinzelt leider immer wieder vorkommenden Fehlverhaltens von Richtern in Frage gestellt werden.

IX. Unterstützung statt Steuerung

Das "Neue Steuerungsmodell" eignet sich nicht für die dritte Gewalt, auch nicht in "gebremster Form" wie Röhl⁶¹ meint. Versuche, die dritte Gewalt NSM-fähig zu machen, werden scheitern. Auch wird eine Neudefinition der richterlichen Unabhängigkeit/richterlichen Verantwortung aus Gründen der Ökonomisierung des Staates nicht in Frage kommen, weil sie sich von Verfassungs wegen verbietet.⁶²

Im Übrigen darf die mit der Legislative und der Exekutive gleichrangige dritte Gewalt⁶³ nicht der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten und Verantwortung beraubt werden. Eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten und Verantwortung von den Richterinnen und Richtern auf die Exekutive und sei es auch "nur" im Bereich der Ablaufsteuerung oder im Modus der Leistungserbringung ist ohne gesetzliche Regelung/Ermächtigung schlechthin unzulässig. Wenn der Gesetzgeber über eine Rückverlagerung nachdenken sollte, wird er sich hoffentlich auch an das schon vor über 150 Jahren der Exekutive durch § 175 Abs. 1 Satz 2 der Paulskirchenverfassung ("Kabinetts- und Ministerialjustiz ist unstatthaft.") auferlegte Steuerungsverbot erinnern.

Anstelle eines "Neuen Steuerungsmodells" brauchen wir für die Rechtsprechung Akzeptanz der bestehenden Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche und gemeinsame, die drei Staatsgewalten verbindende Ziele. Diese liegen jedoch nicht auf der Ebene der Ökonomie, sondern z.B. auf der Ebene zusätzlicher Abstützung der demokratischen Legitimation der Richterinnen und Richter, wie sie Voßkuhle/Sydow mit "Öffentlichkeits- und Mündlichkeitsprinzip, Begründungserfordernis, Qualifikation der Berufsrichter, Beteiligung ehrenamtlicher Richter, Akzeptanz bei den Betroffenen, Partizipation der Betroffenen" beschreiben⁶⁴ oder wie sie Lamprecht mit der Forderung nach Rückbesinnung auf seriöse Arbeitsmethoden, wie der Jurist sie in seiner Ausbildung gelernt hat, anmahnt.⁶⁵

Man könnte auch z.B. gemeinsam eine zeitnahe, endgültige, erstinstanzliche Streitschlichtung anstreben. In der verantwortungsbewusst, kompetent, gründlich und zugleich zügig arbeitenden Richterschaft der Eingangsinstanz liegt die Zukunft der dritten Gewalt, auch unter Spargesichtspunkten. Dafür werden insbesondere auch tüchtige, motivierte und angemessen bezahlte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gebraucht, ebenso professionelle Fortbildung aller Justizangehörigen sowie moderne Bürotechnik statt eines antiquierten EDV-Chaos.

Statt Steuerung braucht die dritte Gewalt Unterstützung!

¹ Schriftliche und aktualisierte Fassung (Stand 1.3.2003) eines am 12.11.2002 auf einer Richteramtsrechtstagung in Bad Nauheim gehaltenen Referats.

² vgl. dazu z.B. Bogumil: "Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung - das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung", VerwArch 2002, 129 und Kuhlmann: „Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland", VerwArch 2003, 99.

³ vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen der Exekutive und der Judikative Macke: "Die Dritte Gewalt als Beute der Exekutive", DRiZ 1999, 481.

⁴ vgl. z.B. Papier: "Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt", NJW 2002, 2586; Mertin: "Selbstverwaltung der Justiz als Verfassungsauftrag?", ZRP 2002, 332 und Röhl: "Selbstverwaltung für die Dritte Gewalt?", JZ 2002, 838.

⁵ vgl. zum verfassungsrechtlichen Begriff der Verantwortung Weiß: "Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung", DVBl. 2002, 1167, 1170, 1171.

⁶ vgl. dazu BVerfGE 33, 125, 158; vgl. auch Mangold/Klein/Sommermann GG Art. 20 Abs. 2 Rn. 214; Di Fabio: "Ein großes Wort - Verantwortung als Verfassungsprinzip", FAZ 2.5.2002, S. 10.

⁷ dieses Bild zeichnet in anderem Zusammenhang Di Fabio aaO (Fn.6).

⁸ Hoffmann-Riem: "Gewaltenteilung - mehr Eigenverantwortung für die Justiz?", DRiZ 2000, 18.

⁹ Dästner: "Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im schlanken Staat?", Recht und Politik 2002, 106, 113, 115 sowie in: Justiz und Justizverwaltung zwischen

Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Beiheft 5, herausgegeben von Schulze-Fielitz und Schütz, **im Folgenden: bei Schulze-Fielitz**, S. 201, 213, 216.

¹⁰ vgl. dazu BVerfGE 9, 268, 281 ff; BVerfGE 93, 37, 66 ff; vgl. auch Groß: "Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Begrenzung für eine Selbstverwaltung der Justiz", ZRP 1999, 361, 363.

¹¹ Böckenförde "Verfassungsfragen der Richterwahl", 1. Aufl. 1974 und 2. Aufl. 1998 jeweils S. 23.

¹² vgl. dazu auch Kissel GVG 3. Aufl. § 1 GVG Rn. 39, 40; zu Bitten der Dienstaufsicht vgl. BGH NJW-RR 2002, 929 = MDR 2002, 842; zum Verbot jeder mental-psychischen Einflussnahme vgl. BGH DRiZ 1995, 352, 353; zum Verbot jeder psychologischen Einflussnahme vgl. z.B. BGH DRiZ 1998, 20 und BGH NJW 1988, 419, 420.

¹³ Berlitz: "Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im 'ökonomisierten' Staat" bei Schulze-Fielitz S. 135, 152.

¹⁴ vgl. dazu z.B. BVerfGE 36, 264, 275.

¹⁵ NJW 1987, 1198.

¹⁶ vgl. zu letzteren Kissel aaO (Fn. 12). § 153 GVG Rn. 25.

¹⁷ BGH NJW 1987, 1198, 1199.

¹⁸ B. Kramer: "Modernisierung der Justiz - Das Neue Steuerungsmodell" NJW 2001, 3449, 3452 und "Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter" ZJP 114. Band 2001, 267, 300.

¹⁹ vgl. zur Kernbereichstheorie auch Haberland: "Problemfelder für die richterliche Unabhängigkeit", DRiZ 2002, 301.

²⁰ z.B.: DRiZ 2002, 226; NJW-RR 2001, 498, 499; DRiZ 1997, 467, 468; DRiZ 1996, 371, 372; DÖD 1991, 202, 203; DRiZ 1984, 194, 195; BGHZ 90, 41, 45.

²¹ aaO (Fn. 18) NJW 2001, 3452 und ZJP 114, 288, 289.

²² BGH NJW 1988, 421, 423.

²³ BGH 27.1.1995 - RiZ (R) 6/94 - dokumentiert bei juris.

²⁴ BGH NJW 1978, 2509 und BGH NJW 1988, 417.

²⁵ BGHZ 90, 41, 46.

²⁶ BGH NJW 1988, 419, 420; vgl. auch BGH DRiZ 1974, 163; BGH DRiZ 1991, 288, 289; BGH DRiZ 1995, 352, 353; BGH DRiZ 1998, 20, 22; zur Abgrenzung äußerer Ordnungsbereich - Kernbereich vgl. ferner BGH DRiZ 1989, 341.

²⁷ BGHZ 90, 34, 39.

²⁸ BGH DRiZ 1997, 467, 470; DRiZ 1985, 394.

²⁹ vgl. dazu Piorreck: "Aufgaben der Richtervertretungen im Modernisierungsprozess", BJ 2001, 218, 220, 221.

³⁰ vgl. dazu BGH DRiZ 1998, 20, 22.

³¹ BGH NJW 2003, 282, 283.

³² BGHZ 71, 9 und BVerfG DRiZ 1979, 219.

³³ vgl. dazu Groß: „Was bedeutet 'Fachaufsicht' ", DVBl. 2002, 793, 796.

³⁴ vgl. dazu BVerfGE 18, 52, 59; vgl. auch Schmidt-Aßmann Handbuch des Staatsrechts Band I § 24 "Der Rechtsstaat" Rn. 66.

³⁵ vgl. Limbach: "Die richterliche Unabhängigkeit - ihre Bedeutung für den Rechtsstaat", NJ 1995, 281, 282.

³⁶ vgl. dazu auch Papier: "Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken", NJW 2001, 1089, 1094, zustimmend Pillmann, NJW-aktuell NJW Heft 1/2002 S. XVI und Frehse: "Die Beteiligungsrechte der Richter-/Personalvertretungen bei Nutzerbefragungen innerhalb des Benchmarking", DRiZ 2002, 141, 142.

³⁷ vgl. dazu Groß aaO (Fn. 10) S. 363; zu der damit verbundenen Gefahr einer Entwicklung zum 'Richterstaat' Rüthers FAZ 15.4.2002, S. 7 und JZ 2002, 365.

³⁸ vgl. Dieckmann: "Kosten- und Leistungsrechnung - Ein Modell für die Justiz", Recht und Politik 2002, 7, 12.

³⁹ vgl. z.B. Dieckmann aaO (Fn. 38).

⁴⁰ so z.B. Eifert "Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?" in Schriften zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung Band 3 "Reform der Justizverwaltung" S. 163, 170; vgl. auch Hoffmann-Riem aaO (Fn. 8) S. 24.

⁴¹ aaO (Fn. 18) NJW 2001, 3450, ZJP 114, 293.

⁴² aaO (Fn. 40) S. 173.

⁴³ vgl. zur Produkt-Diskussion Böttcher "Die Produkte der Justiz" bei Schulze Fielitz- S. 22 und Voßkuhle: "Das 'Produkt' der Justiz" bei Schulze-Fielitz S. 35.

⁴⁴ vgl. dazu Klein: "Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz" bei Schulze-Fielitz S. 55, 59.

⁴⁵ vgl. Voßkuhle aaO (Fn. 43) S. 50.

⁴⁶ vgl. zur Qualitätsdiskussion die Thesen des Deutschen Richterbundes zur Qualität der Arbeit in Gerichten und Staatsanwaltschaften, DRiZ 2003, 8; lesenswert auch Friedrich Gottlob Nagelmann, geboren am 3.9.1889 in Insterburg/Ostprien, geehrt durch die 1984 erschienene Gedächtnisschrift "Das wahre Verfassungsrecht", der sich mit seinem Beitrag "Qualitätssicherung in der Justiz" DStZ 2002, 885 erneut zu Wort gemeldet hat.

⁴⁷ vgl. dazu schon Baur, Justizaufsicht und richterliche Unabhängigkeit, 1954 S. 32.

⁴⁸ zur Abgrenzung vgl. Gröpl: "Ökonomisierung von Verwaltung und Verwaltungsrecht" VerwArch 2002, 459, 462, 463.

⁴⁹ vgl. Gröpl: aaO (Fn. 48) S. 477.

⁵⁰ vgl. dazu BGHZ 113, 36, 40.

⁵¹ vgl. Dieckmann aaO (Fn. 38) S. 11.

⁵² B. Kramer aaO (Fn. 18) NJW 2001, 3451, ZJP 114, 300; Scherf: "Die Richter als Bremser", Die Zeit vom 22.2.2000, S. 13.

⁵³ vgl. Schütz und Schulze-Fielitz: "Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit" bei Schulze-Fielitz, S. 11, 22, 23 - ihnen zustimmend Sandler in seiner Buchbesprechung DVBl. 2003, 43.

⁵⁴ vgl. Redecker: "Was der Judikative Not tut", NJW 2002, 2611, 2612.

⁵⁵ Redecker: "Justizgewährungspflicht des Staates versus richterliche Unabhängigkeit", NJW 2000, 2796, 2798.

⁵⁶ Seidel: "Die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit", Recht und Politik 2002, 98, 100.

⁵⁷ Görres-Ohde: "Modernisierung, Motivation und Kooperation", SchlHA 2002, 61, 62.

⁵⁸ vgl. z.B. BVerfGE 26, 79, 93.

⁵⁹ vgl. z.B. Berlit aaO (Fn. 13) S. 159 und Blasius/Stadtmann "Justiz und Finanzkontrolle" DÖV 2002, 12, 17, die vom "Kerngebiet der richterlichen Unabhängigkeit" sprechen.

⁶⁰ BVerfGE 12, 67, 71 und BVerfG DRiZ 1996, 372, 373.

⁶¹ aaO (Fn. 4) S. 842.

⁶² vgl. dazu Reinhardt "Richterliche Unabhängigkeit im 'ökonomisierten Staat' " bei Schulze-Fielitz S. 179.

⁶³ vgl. dazu BGHZ 51, 193, 197.

⁶⁴ Voßkuhle/Sydow: "Die demokratische Legitimation des Richters", JZ 2002, 673, 680.

⁶⁵ Lamprecht: "Außerrechtliche Einflüsse auf die richterliche Entscheidungsfindung", DRiZ 1989, 4, 7.