

## **"Modernisierung": halbherzig, ängstlich und noch mehr Macht für die Justizverwaltung**

- VRIOLG Karl Friedrich Piorreck -

Anfang des 20. Jahrhunderts gab es in Deutschland etwa 8.000 Richter und etwa die gleiche Anzahl Rechtsanwälte. Schon damals war der Ruf nach Justizreformen laut. Seither wird in Deutschland ständig an der dritten Gewalt herumoperiert; sie wird immer wieder reformiert und modernisiert. Bisher ohne Erfolg.

Auch mit den so genannten Rechtspflegeentlastungsgesetzen der achtziger und neunziger Jahre hat sich die Justizpolitik selbst nur etwas vorgemacht und die tatsächliche Situation der Gerichte schön gerechnet, und zwar durch Streitwertgrenzenänderungen, Verschiebungen von Spruchkörperfähigkeiten auf den Einzelrichter und Verkleinerungen der Berufsrichterbänke. Das hat es alles schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegeben - nur mit anderer Begründung.

Wir haben jetzt rund 22.000 Richter und über 100.000 Rechtsanwälte und wieder rollt eine Reform- und Modernisierungswelle durch die Republik. Die erste und die zweite Gewalt wollen die dritte Gewalt für das 21. Jahrhundert fit machen. Das klingt gut. Schlagwörter wie "Bürgernähe", "Effizienz", "Effektivität", "Transparenz", "Budgetierung", "Personalentwicklung", "Controlling", "Kosten- und Leistungsrechnung", "Synergieeffekte", "Benchmarking" sind in Mode. Wer sie gebraucht, gibt sich schon den Anschein von Reform- und Modernisierungswillen und Management-Kompetenz, ohne die heute nichts mehr geht. Leider wird im Bereich der Justizpolitik - schon immer - mehr geredet, als gehandelt.

Da ist z.B. das Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte vom 22.12.1999 (BGBl. I, 2598), durch das einige Vorschriften des GVG über die Präsidien und die Geschäftsverteilung geändert wurden; ein richtiger und wichtiger, aber leider nur halbherziger Schritt. Aufgeschreckt durch die Vorgänge um den früheren Präsidenten des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main und bohrende Fragen der Öffentlichkeit, wollte man die Gerichtsstrukturen grundlegend ändern. Die Wahl der Gerichtspräsidenten durch die Richterinnen und Richter auf Zeit (vgl. dazu Zuleeg ZRP 2000, 483, 485) wäre die richtige Antwort gewesen. Nicht einmal an § 21 e Abs. 6 GVG hat man sich herangewagt. Das bedeutet: noch immer können Richterinnen und Richter gegen den Willen des Präsidiums für Aufgaben der Justizverwaltung ganz oder teilweise freigestellt und damit der Rechtsprechung entzogen werden. Auch daran wird sichtbar, dass in den Gerichten Verwaltung vor Rechtsprechung rangiert.

Die GVG-Änderungspläne sind nur deshalb nicht ganz ins Wasser gefallen, weil die Gesetzesänderung nichts kostet. "Kostenneutralität" beherrscht die Justizpolitik.

Es sieht danach eher schlecht für die angekündigte Reform des Zivilprozesses aus. Die Diskussionen im Bundestag und vor allem im Bundesrat zeigen ganz deutlich, dass es kaum noch um die Sache geht, sondern vor allem um die Frage, ob Kostenneutralität gewährleistet ist oder nicht. Ob die ZPO-Reform kommt, steht noch in den Sternen<sup>1)</sup>. Wie hoch der Schaden wäre, wenn sie nicht käme, lässt sich schwer sagen, zumal wohl nur noch eine kleine Lösung angestrebt wird.

Warum begnügen sich die Reformer mit einer schwammigen Zielbeschreibung? Erkennen sie nicht, dass "Bürgernähe, Effizienz, Transparenz" und ein bisschen "Stärkung der Amtsgerichte" zu unbestimmt ist?

Warum erklärt man nicht die "zeitnahe, endgültige, erstinstanzliche Streitschlichtung" zum Reformziel und richtet die Justiz- und Rechtspolitik daran aus?

Warum wagt man den längst fälligen Schritt zur Dreistufigkeit/Dreigliedrigkeit immer noch nicht? Die Erfahrungen mit einem Berufsrichter in der ersten Instanz und dem aus drei Berufsrichtern gebildeten Spruchkörper in der zweiten Instanz sind durchweg positiv.

Während bisher Reformansätze weitgehend im Keim ersticken, weil die Reformen nichts kosten dürfen, kommt es jetzt noch schlimmer. Es wird erwartet, dass Reformen zu Einsparungen führen (Stichwort: "Effizienzdividende"). Dabei schreckt die Exekutive auch nicht davor zurück, die Landes- und Bundesgesetzgeber zu umgehen.

Die Landesverwaltungen - auch die Landesjustizverwaltungen - sollen modernisiert werden. Das leuchtet

sofort ein und stimmt froh. Wenn man aber genauer hinsieht, geht es in der Justiz jedoch nur am Rande um die Justizverwaltung. Im Mittelpunkt stehen eindeutig die Gerichte. Sie werden als Teile der Landesverwaltung definiert und als Verwaltungsbehörden behandelt. Die von Macke (DRiZ 1999, 481 ff) beschriebene Gefahr, dass die dritte Gewalt zur Beute der Exekutive werden könnte, droht jetzt wirklich.

Nicht nur in Hessen soll das "Neue Steuerungsmodell" eingeführt werden. Es ist von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) als Steuerungskonzept für die kommunale und sonstige Verwaltung geschaffen worden.

Zentrales Anliegen des Neuen Steuerungsmodells ist es, Arbeitsabläufe in der Verwaltung wirtschaftlicher zu gestalten, ein Anliegen, das Unterstützung verdient. Behördliche Aufgaben können durch die Regierung, das Fachministerium und die Behördenleitung hinsichtlich des Inhalts und des Ablaufs angeordnet, zugewiesen, gestaltet und auch sonst umfassend beeinflusst werden; denn bei ihnen und nicht bei den Ausführenden liegt die Verantwortung für die Arbeitsabläufe und die Arbeitsergebnisse.

In dieses Bild passen die Arbeitsabläufe in den Gerichten nicht, soweit sie deren Hauptaufgabe, die Rechtsprechung, betreffen. Rechtsprechung ist nicht das Ergebnis eines behördlichen Ablaufs, sondern eines höchstpersönlichen Erkenntnisprozesses. Hier fehlt der Regierung, dem Justizminister und den Gerichtsvorständen jede Verantwortung für das Arbeitsergebnis. Sie sind für die organisatorische Unterstützung der Rechtsprechung verantwortlich. Darauf sollten sie sich konzentrieren und den Gerichten endlich die personellen und sächlichen Mittel zur Verfügung stellen, die dringend benötigt werden. Dagegen liegen die Zuweisung, Ablaufsteuerung und Entscheidung der einzelnen gerichtlichen Verfahren allein in der Hand und Verantwortung der Richterinnen und Richter. Sie erhalten Anweisungen nur durch das Gesetz (Art. 97 Abs. 1 GG) und entscheiden allein darüber, wie sie die gesetzlichen Vorgaben im Einzelfall umsetzen. Die Justizverwaltung hat sich da herauszuhalten.

Jede Einflussnahme und jeder Versuch einer Einflussnahme auf die Zuweisung, Ablaufsteuerung und Entscheidung gerichtlicher Verfahren ist der Regierung, dem Justizminister und dem Gerichtsvorstand untersagt. Wenn der Exekutive etwas nicht gefällt, egal ob aus gutem oder schlechtem Grund, darf sie niemals selbst berichtend in ein Verfahren eingreifen. Sie darf nur beobachten und kann versuchen, den Gesetzgeber auf der Grundlage ihrer Beobachtungen zu einer Gesetzesänderung zu veranlassen.

Jede Maßnahme der Exekutive, die über die Beobachtung hinausgeht und sich zu einer mittelbaren oder unmittelbaren Einflussnahme auf die Rechtsprechung eignet, ist ohne gesetzliche Grundlage, d.h. ohne gesetzliche Regelung oder Verwaltungsanordnung auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, unzulässig.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sind für alle Reform- und Modernisierungsvorhaben verbindlich.

Die Annahme, als gesetzliche Grundlage für verfahrensbeeinflussende Handlungsanweisungen durch die Exekutive kämen die Haushaltsgesetze in Betracht, ist irrig. In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Wenn darüber hinaus Landesverfassungen Regelungen gestatten, die sich auf die Verwaltung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben beziehen, so erweitert dies nicht die Kompetenzen des Haushaltsgesetzgebers und der Exekutive gegenüber der dritten Gewalt.

Der Haushaltsgesetzgeber kann zwar durch die Mittelzuweisung faktisch auch auf die Rechtsprechung einwirken, Vorgaben für die Zuweisung, den Ablauf oder die Entscheidung eines gerichtlichen Verfahrens darf er jedoch nicht machen.

Alle bisher existierenden und für die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells entwickelten Konzepte sind für behördliche Abläufe mit einem hierarchischen Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis konzipiert. In den Gerichten gibt es derartige hierarchische Strukturen weder im Verhältnis der Gerichtsvorstände zu den Richterinnen und Richtern, den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern sowie den Urkundsbeamtinnen und Urkundsbeamten noch im Verhältnis der Gerichtsvorstände zu den übrigen Bediensteten, soweit sie mit Aufgaben betraut sind, die mit der Rechtsprechung in Zusammenhang stehen. Diese so genannten arbeitstechnisch von dem Vorgang der richterlichen Entscheidungsbildung abtrennbaren Aufgaben (BGH NJW 1987, 1198, 1199) werden inhaltlich allein durch die Richterinnen und Richter bestimmt. Durch die Abtrennung werden sie nicht zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung und damit der Exekutive, sondern bleiben Aufgaben der Rechtsprechung und damit der dritten Gewalt. Schon aus diesem einfachen Grund sind die Konzepte des Neuen Steuerungsmodells in ihrer bisherigen Form nicht auf die Gerichte übertragbar.

Zentrale Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind für den Rechtsprechungsbereich der Gerichte ungeeignet und kommen deshalb nicht in Frage. Im Rechtsprechungsbereich darf es z.B. weder Kontraktmanagement mit Hilfe von Zielvereinbarungen noch ein über die Beobachtung hinausgehendes Controlling geben. Dann aber kann man kaum noch vom Neuen Steuerungsmodell sprechen. Die Reformer wissen das genau. Statt sich der - sicher nicht geringen - Mühe zu unterziehen, gemeinsam mit der Wissenschaft und der Praxis gerichtsspezifische Modernisierungskonzepte zu entwickeln, streuen sie in die vorhandenen Konzepte lediglich Freizeichnungsklauseln wie "Die richterliche Unabhängigkeit bleibt unberührt" ein. Das reicht jedoch bei weitem nicht aus, wenn man es mit der längst fälligen Modernisierung und Reform der Justiz ernst meint und den Anspruch des Bürgers auf eine von Fremdbeeinflussung freie Rechtsprechung tatsächlich gewährleisten will.

<sup>1)</sup> Der freundlicherweise von Herrn Piorreck zur Verfügung gestellte Aufsatz stammt von Januar 2001, ist aber - wohl auf lange Sicht - aktuell (*Anmerkung der Redaktion*).