

# DIE VERWALTUNG

Zeitschrift für Verwaltungsrecht  
und Verwaltungswissenschaften

Beiheft 5

## Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit

Herausgegeben von

Helmuth Schulze-Fielitz

Carsten Schütz



Duncker & Humblot · Berlin

SCHULZE-FIELITZ / SCHÜTZ (Hrsg.)

Justiz und Justizverwaltung zwischen  
Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit

# DIE VERWALTUNG

Zeitschrift für Verwaltungsrecht  
und Verwaltungswissenschaften

Herausgegeben von

Wilfried Berg, Stefan Fisch  
Walter Schmitt Glaeser, Friedrich Schoch  
Helmuth Schulze-Fielitz

Beiheft 5

# Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit

Herausgegeben von

Helmuth Schulze-Fielitz

Carsten Schütz



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck  
und Unabhängigkeit** / Hrsg.: Schulze-Fielitz, Helmuth ; Schütz, Carsten. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 2002  
(Die Verwaltung : Beiheft ; 5)  
ISBN 3-428-10938-4

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0946-1892  
ISBN 3-428-10938-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

## Vorwort

Die nachstehenden Abhandlungen sind für ein wissenschaftliches Symposium entstanden, das die Herausgeber am 14. / 15. März 2002 in Würzburg veranstaltet haben. Ein äußerer Anlass war das 600jährige Bestehen der Julius-Maximilians-Universität, deren wissenschaftliche Ausstrahlung seit ihrer Gründung auch durch ihre Juristische Fakultät mitgeprägt worden ist. In der Sache haben uns wesentlich die im nachfolgenden Einleitungsbeitrag niedergelegten wissenschaftlichen Gesichtspunkte geleitet. Zu guter Letzt können wir allen Mitwirkenden nur herzlich dankbar sein: der Fritz-Thyssen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung des Tagungsprojekts; den Referenten für ihre zügig zielführende, mündliche und schriftliche Mitarbeit; den weiteren Tagungsteilnehmern für vielfältige wechselseitige Anregungen in den Diskussionen, die mitunter noch ihren Niederschlag in der Schriftfassung der Referate finden konnten; den studentischen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern für ihre Hilfe bei der Realisierung von Tagung und Tagungsband; und zuletzt den Verlagsangehörigen für ihre so erfreulich schnelle Kooperation!

Würzburg, im April 2002

*Helmuth Schulze-Fielitz  
Carsten Schütz*



# Inhaltsverzeichnis

*Carsten Schütz und Helmuth Schulze-Fielitz*

Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit. Eine einleitende Problemskizze .....	9
--	---

## I. Das „Produkt“ der Justiz

*Reinhard Böttcher*

Die Produkte der Justiz .....	27
-------------------------------	----

*Andreas Voßkuhle*

Das „Produkt“ der Justiz .....	35
--------------------------------	----

## II. Qualitätsmerkmale richterlicher Tätigkeit und ihre Sicherstellung

*Harald Klein*

Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz .....	55
---	----

*Klaus F. Röhl*

Fehler in Gerichtsentscheidungen .....	67
--	----

*Jürgen Brand*

Benchmarking in der nordrhein-westfälischen Sozialgerichtsbarkeit. Ein Erfahrungsbericht .....	99
--	----

*Gerd Roellecke*

Der Lebensbedarf der Justiz und seine Bemessung .....	123
---	-----

## III. Neudefinition der richterlichen Unabhängigkeit im „ökonomisierten“ Staat?

*Uwe Berlit*

Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat .....	135
--	-----

*Michael Reinhardt*

Richterliche Unabhängigkeit im „ökonomisierten Staat“ .....	179
---	-----

**IV. Selbstverwaltung der Gerichte***Christian Dästner*

Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit im  
schlanken Staat? ..... 201

*Thomas Groß*

Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit? ..... 217

Verzeichnis der Mitarbeiter ..... 235

# **Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit**

## **Eine einleitende Problemskizze**

Von Carsten Schütz und Helmuth Schulze-Fielitz, Würzburg

### **I. Die Justiz als vernachlässigter Gegenstand der Rechtswissenschaft**

Die Justiz als Gesamterscheinung der „Dritten Gewalt“ gehört zu den eher vernachlässigten Gegenständen der Rechtswissenschaft. Das erscheint um so merkwürdiger, als die gesamte Juristenausbildung im Kern weithin unverändert am Leitbild eines habilitierfähigen Richters am Oberlandesgericht<sup>1</sup> ausgerichtet ist. Sucht man nach einer Erklärung für den Sachverhalt einer solchen wissenschaftlichen Vernachlässigung, so fällt der Blick erstens auf die Eigenart der Rechtswissenschaft als einer vorherrschend rechtsdogmatisch ausgerichteten Wissenschaft. Rechtsdogmatik und Jurisprudenz als praktische Kunstlehre suchen schon immer materielle und prozessuale Rechtsnormen nach Maßgabe verallgemeinerbarer methodischer Regeln auszulegen und einzelfallgerecht anzuwenden. Zentral ist dabei eine handlungsanleitende Perspektive; ganz im Vordergrund steht die konfliktlösungsorientierte Sicht des einzelnen Richters und Normanwenders. Eine Betrachtung der Justiz als Organisation erfolgt demgegenüber meta-dogmatisch aus der Sicht eines Beobachters und wirkt daher unjuristisch, weil nicht rechtsdogmatisch.

Dieser Umstand wird zweitens dadurch bestätigt, dass es in der Rechtswissenschaft (in dem weiten Sinne einer Sozialwissenschaft) zwar zumindest in Ansätzen eine Gesetzgebungslehre und eine Verwaltungslehre, nicht aber eine Justizlehre gibt; vereinzelt Ansätze zur Begründung einer solchen Rechtsprechungslehre sind über die Versuche zu deren Initiierung in Form zweier Tagungen<sup>2</sup> nicht hinausgekommen. Die Gesetzgebungslehre widmet sich – in Ergänzung zur rechtsanwendenden Perspektive der Rechtsdogmatik – primär den Problemen der Entstehung von Recht, bevor

---

<sup>1</sup> In diesem Sinne einst R. *Wiethölter*, Anforderungen an den Juristen heute, in: R. Wassermann (Hrsg.), *Erziehung zum Establishment*, 1969, S. 1 ff. (20).

<sup>2</sup> Vgl. N. *Achterberg* (Hrsg.), *Rechtsprechungslehre*, 1984; W. *Hoppe* / W. *Krawietz* / M. *Schulte* (Hrsg.), *Rechtsprechungslehre*, 1992.

bzw. bis dieses in Kraft tritt<sup>3</sup>. Die Verwaltungslehre widmet sich allen Fragen der Organisation und des Handelns der Verwaltung, die sich nicht in Rechtsanwendung erschöpfen<sup>4</sup>. Das gilt nicht etwa nur für den großen Bereich der „gesetzesfreien“ Verwaltung; auch im Rahmen gesetzlicher Vorgaben ist Verwaltungshandeln weit mehr als bloße Rechtsanwendung, nicht nur im Rahmen des informalen Verwaltungshandelns. Gesetzgebungs- wie Verwaltungslehre erörtern auch Fragen der Gestaltungsfreiheit der Amtsinhaber der legislativen bzw. exekutiven Staatsgewalt. Eine Justizlehre erscheint demgegenüber mit der Lehre von der Anwendung des positiven Rechts zusammenzufallen und so eine eigene „Rechtsprechungslehre“ als entbehrlich zu erweisen.

Indessen zeigen gerade die aktuellen Diskussionen um eine Modernisierung der Justiz auch unter ökonomischen Gesichtspunkten im Blick auf die Effektivität des Rechtsschutzes als Verfassungsgebot aus Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 20 Abs. 3 GG, dass nicht nur die Art der Auslegung und Anwendung von Gesetzen durch den Richter, sondern auch die organisatorischen Voraussetzungen und verfahrensbegleitenden Entscheidungen der Justizverwaltung maßgeblich die Effektivität des Rechtsschutzes mitbestimmen. Auch die Dritte Gewalt erschöpft sich keineswegs in richterlicher Gesetzesanwendung und bedarf auch insoweit wissenschaftlicher Beobachtung und Begleitung aus einer Perspektive, die die unmittelbar einzelfallorientierte Entscheidungsperspektive des Rechtsanwenders überschreitet.

## II. Strukturprobleme einer wissenschaftlichen Diskussion von Justizreformen

Eine wissenschaftliche Behandlung der Reform oder Modernisierung der Justiz unterliegt strukturellen Grenzen, die eine vertiefte wissenschaftliche Diskussion behindern und zugleich in besonderer Weise geboten erscheinen lassen. Das erste strukturelle Hindernis ergibt sich allgemein aus der Gefahrentendenz, dass aus guten Gründen verfassungsrechtlich verankerte Rechtspositionen zugunsten einzelner Berufe von deren Inhabern in einer Weise instrumentalisiert werden, dass sie von notwendigen Rechten in Privilegien mit der erhöhten Gefahr ihrer Missbrauchbarkeit umschlagen.

Das gilt in verschiedenen Bereichen grundgesetzlicher Gewährleistungen. Ein erstes Beispiel ist der besondere Schutz, den Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in

---

<sup>3</sup> s. näher etwa *W. Schreckenberger* (Hrsg.), *Gesetzgebungslehre*, 1976; *H. Schulze-Fielitz*, *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, 1988; *U. Karpen* (Hrsg.), *Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland*, 1998; *H. Schneider*, *Gesetzgebung*, 3. Aufl. 2002.

<sup>4</sup> s. neuestens *G.F. Schuppert*, *Verwaltungswissenschaft*, 2000.

der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gewährt. So richtig dieser Schutz im objektiven Gemeinwohlinteresse der demokratiekonstitutiven Funktionsfähigkeit einer öffentlichen Meinungsbildung ist, so sehr gibt es seit langem Anhaltspunkte dafür, dass diese Rechtspositionen über das „normale“ und erforderliche Ausmaß hinaus Fehlentwicklungen erleichtert, von den (im Vergleich zu den privaten Rundfunkanstalten deutlich höheren) Produktionskosten über die Höhe der Altersversorgung von Rundfunkangehörigen bis hin zu einer gewissen publizistischen „Selbstgerechtigkeit“; schon vor drei Jahrzehnten ist das einmal auf den Begriff gebracht worden, die öffentlich-rechtlichen Sender seien „Nisthöhlen für Cliques“<sup>5</sup>. Ein zweites Beispiel ist der verfassungsrechtliche Schutzzumfang, den Art. 5 Abs. 3 GG den Universitäten und den einzelnen Hochschullehrern gewähren soll. Vom Grundgesetzgeber aus gutem Grunde zur Sicherung der Wissenschaftsfreiheit besonders akzentuiert, hat die Garantie des Art. 5 Abs. 3 GG dazu geführt, dass seit Jahrzehnten nahezu jede Entscheidung des Hochschulgesetzgebers insbesondere von Professoren des Öffentlichen Rechts nicht nur für verfassungswidrig oder für verfassungsrechtlich „bedenklich“ erklärt wird, sondern dass Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers kraft überlegener Einsicht in die Rechtsstellung aus Art. 5 Abs. 3 GG mitunter jahrzehntelang unterlaufen werden; auch hier droht jede Unzweckmäßigkeit des Gesetzgebers im Schatten der Verfassung zum Angriff auf eine Rechtsstellung zu werden, die in professoraler Selbstinterpretation zum Privileg fast jeder Vorzugsstellung des traditionellen Hochschullehrerdaseins gerinnt.

Eine strukturell gleiche oder vergleichbare Problematik ist mit der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 1 GG verknüpft. Auch hier gibt es eine bis auf die Entscheidungen der Disziplinargerichte durchschlagende Neigung von Richtern, schon jede Diskussion ihrer spruchrichterlichen Tätigkeit, jeden auch nur durch eine bloße Nachfrage eines Gerichtspräsidenten veranlassten Vorhalt<sup>6</sup> und jede berufliche Obliegenheit mit der Vermutung eines rechtswidrigen Eingriffs in ihre individuelle richterliche Unabhängigkeit zu überziehen. Art. 97 Abs. 1 GG gerät so in Gefahr, vom Schutz der Unabhängigkeit der Richter vor staatlicher Einflussnahme auf ihre Entscheidungstätigkeit zum Schutzschild gegen jede Veränderung in der gerichtlichen Selbstorganisation zu werden.

Diese Tendenz wird verstärkt durch eine zweite strukturelle Unvermeidlichkeit. Bei der Bestimmung der Reichweite der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG etwa im Rahmen von Entscheidungen über die

---

<sup>5</sup> E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 156.

<sup>6</sup> s. etwa jüngst BGH, *Betrifft Justiz* 2002, 252 f.