



Zeichnung: Erik Liebermann

Was ist Qualität?

DER RECHTSPFLERGER

Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit:
Ein richterliches Arbeitspapier, wie es zu Stande kam,
was es sein will und was nicht

von Harry Addicks

Nordrhein-westfälische Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter haben am 12. Februar 2005 ein Arbeitspapier „Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“¹ vorgelegt. Der Präsident des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts hatte die Bildung einer entsprechenden Arbeitsgruppe angeregt. Die 14köpfige Gruppe setzt sich zur Hälfte aus von den örtlichen Richterräten benannten erstinstanzlichen², zur anderen Hälfte

aus Richterinnen und Richtern des Oberverwaltungsgerichts zusammen, die sich hierzu bereitgefunden hatten.³ Die Arbeitsgruppe war (bzw. ist) so zusammengesetzt, dass sie die Pluralität der in der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit anzutreffenden Anschauungen wohl relativ vollständig widerspiegelt. Die Bandbreite der Meinungen und damit der Konfliktstoff waren in manchen der selbst entwickelten Themenfelder enorm.

Das Arbeitspapier „Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ liefert unmittelbar keine Definition des Qualitätsbegriffs. Die Verfasser gehen davon aus, dass der Begriff durch den bunten Strauß der im Papier bearbeiteten diskussionswürdigen Aspekte richterlicher Arbeit ausgefüllt wird. Nach ihrem Verständnis können alle Vorschläge des Arbeitspapiers Qualität bildende Faktoren sein. Über die wichtigsten Themenfelder gebe ich nachfolgend einen groben Überblick.

Das Papier beginnt mit grundsätzlichen Ausführungen zur Qualitätsdiskussion. Der richterlichen Arbeitsgruppe war und ist klar, dass es weder der Justizverwaltung noch richterlichen Gremien erlaubt ist, hinsichtlich der rechtsprechenden Tätigkeit mit verbindlichen Vorgaben an die einzelnen Richterinnen und Richter bzw. Spruchkörper heranzutreten. Eine solche „kollegialische Selbststeuerung“ hat nicht nur die Arbeitsgruppe II im Abschlussbericht des Verwaltungsgerichts Hamburg vom September 1998 zum

Allein Verfahrensrecht und das materielle Recht sind verfassungslegitime Steuerungsinstrumente

Neuen Steuerungsmodell nach vertiefter Auseinandersetzung mit der Rechtslage als unzulässig verworfen.⁴ Papier formuliert, es sei ein „schwer begreifliches und leicht, weil durch einen Blick in den knapp und klar formulierten Art. 97 I GG vermeidbares Missverständnis, richterliche Tätigkeit könne durch etwas anderes ‚gesteuert‘ werden als durch den Rechtssatz, den formellen ebenso wie den materiellen. Allein das Verfahrensrecht und das materielle Recht sind die verfassungslegitimen Steuerungsinstrumente richterlicher Tätigkeit.“⁵

Aus diesem Grund haben sich die zunächst in einer „Arbeitsgruppe Standards“ zusammengerufenen Kolleginnen und Kollegen in ihrer ersten Sitzung (in vollständiger Besetzung) entschlossen, den Begriff „Standard“ zu verwerfen und sich ergebnisoffen „Arbeitsgruppe Qualitätsdiskussion“ zu nennen. Denn als „Standard“ definiert man gemeinhin „Norm, Richtmaß, Richtschnur“⁶ bzw. „normative Vorgaben bezüglich der Erfüllung von Qualitätsanforderungen“⁷. „Standards“ tangieren nicht nur den Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit, sondern als etwaige „weiche“ Verhaltensstandards auch den weiteren Schutzbereich des Art. 97 GG. Demgemäß heißt es im Arbeitspapier: „Die auf den folgenden Seiten zu einzelnen richterlichen Arbeitsfeldern aufgeführten Punkte sind nicht als verbindliche ‚Standards‘, Verhaltensnormen oder Beurteilungsmaßstäbe zu verstehen. Sie sollen vielmehr Ausgangspunkt einer offenen und kritischen Reflexion unter Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit

sein, die weder von der Justizverwaltung noch durch richterliche Gremien angetastet werden darf.“

Interessant ist, dass dieses bei großer Meinungsvielfalt in der Gruppe gefundene Ergebnis anderen Orts nicht reflektiert worden ist oder nicht geteilt wird. In einem – an anderer Stelle näher zu besprechenden – Papier vom 7. März 2005 („Standards verwaltungsrichterlicher Arbeit“) hat ein Zirkel hoher Repräsentanten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die zugleich auch Richterin/Richter sind⁸, die rechtlichen Grenzen überschritten und wie ein Nebengesetzgeber „Standards“⁹ formuliert. Die Divergenz der beiden Papiere in diesem Punkt könnte nicht krasser sein.

Die Arbeitsgruppe widmet sich ausführlich den in der Verwaltungsgerichtsbarkeit trotz bereits erzielter Fortschritte zu beklagenden relativ langen Verfahrenslaufzeiten. Sie führt aus: „Rechtsschutz muss so zügig wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Die Ursachen langer Verfahrenslaufzeiten liegen vor allem in der Verfahrenslaufzeit, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit namentlich in den 90er Jahren hinzunehmen hatte“¹⁰, dem Versäumnis, auf die Eingangsentwicklung rechtzeitig mit einer angepassten Personalausstattung zu reagieren, und einem daraus resultierenden Bestand an Altverfahren, der bis heute die Verfahrensdauer durchgreifend beeinflusst. Bei diesem Befund hat es die Verwaltungsgerichtsbarkeit allerdings nicht belassen. Sie ist seit Jahren bemüht, durch den besseren Einsatz der gegebenen knappen Ressourcen Verfahren zügiger und effektiver zu bearbeiten.

Zeitnähe und inhaltliche Qualität sind nur zwei von vielen Qualitätsmerkmalen

Diese Bemühungen zu stärken und noch erfolgreicher zu machen, ist eine zentrale Aufgabe einer in der Gerichtsbarkeit geführten Qualitätsdiskussion. Die angestrebte weitere Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten kann allerdings nur dann zu überzeugenden, dem Auftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit genügenden Ergebnissen führen, wenn trotz des bestehenden Zeit- und Erledigungsdrucks auch die übrigen den Rechtspre-

chungsauftrag maßgeblich bestimmenden Belange angemessen berücksichtigt werden. Hierzu zählen neben der inhaltlichen Qualität u. a. Fairness und Transparenz der Verfahrensgestaltung, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit obliegenden Aufklärungs- und Prüfungspflichten sowie der Umstand, dass die Verwaltungsgerichte mit vielen Entscheidungen rechtliche Maßstäbe von weitreichender Bedeutung vorgeben. Die erfolgreiche Verknüpfung der genannten Gesichtspunkte prägt den Anspruch einer modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit.“

Zum Thema Gerichtsleitung und Präsidium stellt das Papier die dienende Funktion der Gerichtsleitung heraus, die es der Richterschaft ermöglicht, ihre Rechtsprechungsaufgaben in Unabhängigkeit und Selbstverantwortung effektiv wahrzunehmen. Die Gruppe wünscht sich Transparenz sowie offene und vertrauensvolle Kommunikationsstrukturen. Für diejenigen, denen

Tragende Säule des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ist die Amtsermittlung

derlei Appelle als nicht erwähnenswerte Selbstverständlichkeit vorkommen, hätte die Arbeitsgruppe auch deutlicher formulieren können, was sie sich nicht wünscht: Unterbleibende oder gestörte Kommunikation, einsame Entscheidungen oder solche geschlossener Zirkel, Anklänge feudaler Befindlichkeiten in Leitungsebenen.

Zwar mögen sich die Ausführungen darüber, welche Art von Präsidiumsmitgliedern man am besten wählt und wie Präsidien ihre Arbeit machen sollen, ähnlich „wie eine Demokratie-Anleitung für Afghanistan“ lesen, wie es ein Kollege formulierte. Sie mögen mit einigem Recht als erstaunlich und unangemessen erscheinen. Andererseits sind die im Papier angesprochene soziale Kompetenz und das Selbstbewusstsein von Präsidiumsmitgliedern einschließlich der Fähigkeit, „unbequem“ zu entscheiden, (nach meinem Eindruck in allen Gerichtsbarkeiten) nicht durchweg bereits verwirklichte Programmsätze. Die Arbeitsgruppe hat die Aufzählung von Selbstverständlichkeiten erklärtermaßen

in Kauf genommen, tendenziell auch deshalb, weil manche Selbstverständlichkeiten vielfach eben nicht praktiziert werden. Auch dürfte der im Papier enthaltene Hinweis „aus gegebenem Anlass“ erfolgt sein, dass das Präsidium Herr seiner Arbeit ist und die ihm gesetzlich zugewiesene Aufgabe in vollem Umfang selbst wahrnehmen muss, anstatt von der Gerichtsverwaltung erarbeitete Konzepte lediglich „abzunicken“. Schließlich ist es als bemerkenswert festzuhalten, dass die Arbeitsgruppe richteröffentliche Präsidiumssitzungen als potenziell hilfreich ansieht.

Im Bereich Arbeitsorganisation und Zusammenarbeit im Spruchkörper hält die Arbeitsgruppe eine effiziente Arbeitsorganisation, umfassende Dialogbereitschaft und eine von Offenheit und Kollegialität getragene Zusammenarbeit für

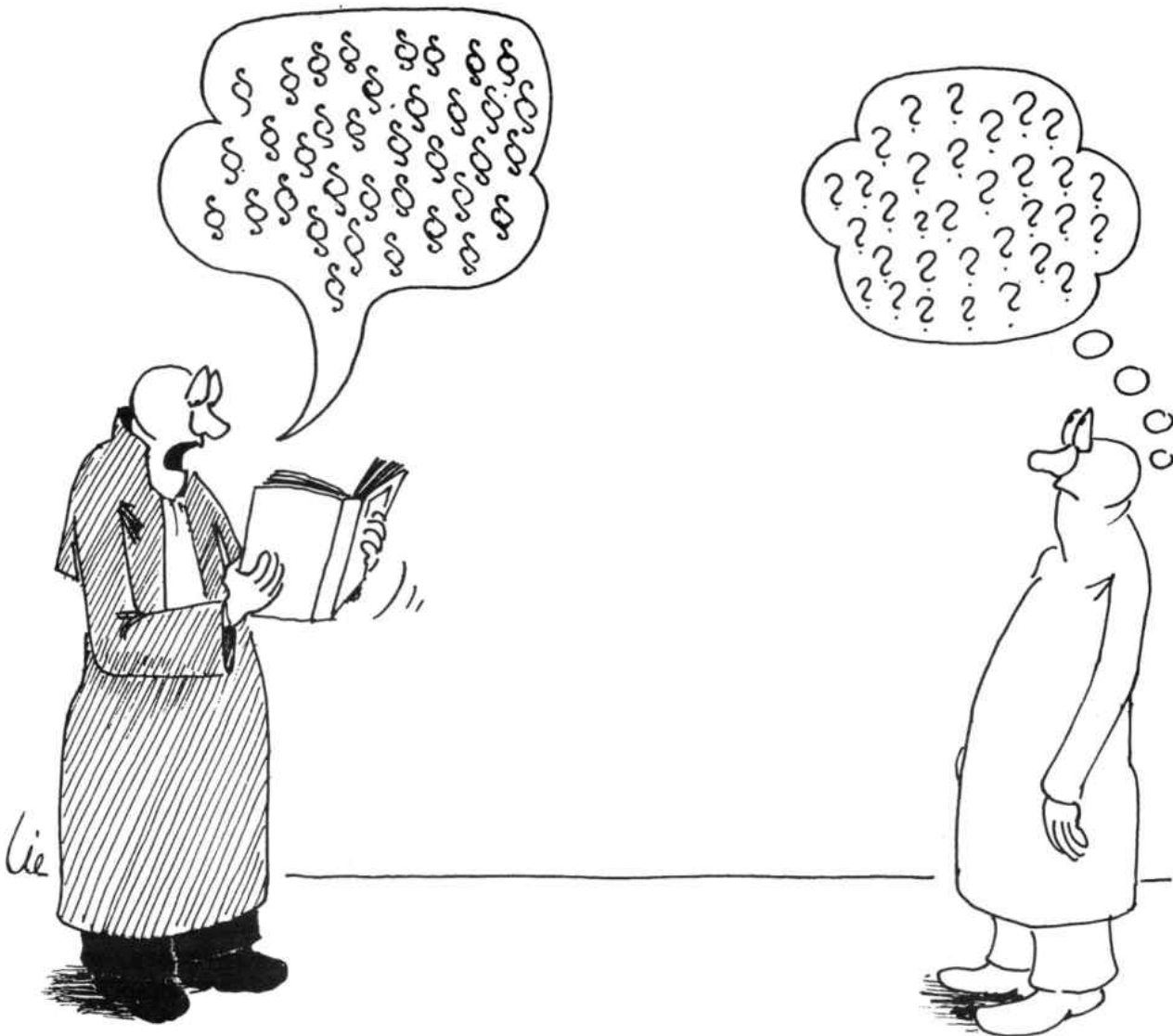
notwendig. Angemahnt wird eine effektive, dialogbereite Zusammenarbeit des richterlichen und nichtrichterlichen Personals. Ferner schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Möglichkeiten der Richterassistenten auszuschöpfen und zu erweitern. Die im Papier bevorzugten Vorsitzenden-Eigenschaften muten teilweise wie ein Anforderungsprofil an.

Im Bereich Dezernatsarbeit und vorbereitendes Verfahren regt die Arbeitsgruppe die optimale Nutzung von Delegationsmöglichkeiten an. Zur Terminierungspraxis folgen Vorschläge, die von manchen Kolleginnen und Kollegen schon des Unabhängigkeits-Eingriffs verdächtigt, von anderen als Aufreihung von Selbstverständlichkeiten wie in einer „Richterfibel“¹¹ angesehen werden. Besonders hervorzuheben ist, dass die Arbeitsgruppe hinsichtlich der Au-

ßenwirkung der Dezernatsarbeit – wie auch an vielen anderen Stellen des Papiers – einen wichtigen Aspekt der Qualität richterlicher Arbeit ausführlich behandelt, nämlich die „Kundenorientierung“. Noch vor wenigen Jahren war

**Nachdenken
über
Kundenorientierung**

in der Justiz nicht selten eine obrigkeitliche oder jedenfalls unreflektierte Behandlung der „Rechtsunterworfenen“ zu beobachten. Heute mag dies auf Einzelfälle reduziert sein. Die Gruppe wirbt für richterliches Nachdenken darüber, welche Auswirkungen welches Kommunikationsverhalten und welche Behandlung von Verfahrensbeteiligten haben können.



Qualität kann bzw. muss aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich definiert werden. Die Erwartungen der verschiedenen am Prozess Beteiligten bzw. darin Involvierten, nicht zuletzt die der Steuerzahler und des Haushaltsgesetzgebers, führen zu unterschiedlichen Qualitätsanforderungen. Das Arbeitspapier schärft den Blick dafür, dass eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Perspektive die der Verfahrensbeteiligten ist. Sie soll in vielen Bereichen richterlicher Tätigkeit mehr in den Blick genommen werden: z. B. Schreiben an Beteiligte, Sachstandsmitteilungen, Fristsetzungen, Fristverlängerungen, Terminabstimmungen, Auftreten in der mündlichen Verhandlung bzw. im Erörterungstermin, Vorstellen des Spruchkörpers im Termin, Vorbereitung und Gestaltung von Terminen, Erfassen auch der über den Streitgegenstand hinausgehenden Erwartungen der Beteiligten, Erörterung des Gesamtkonflikts und Verdeutlichung und Behebung bloßer Kommunikationsdefizite, Klärung von Befriedungsmöglichkeiten, Prüfung, ob mediative Elemente eingesetzt werden können, „runder Tisch“ im Erörterungstermin usw.

Offen sein für Verbesserungen

In der mir bekannt gewordenen kollegialen Kritik am Arbeitspapier sind die Ausführungen über die Abfassung verfahrensabschließender Entscheidungen teilweise als Binsenweisheit angesehen worden. Andere Kritiker verbitten sich im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit jegliche Handreichung hierzu. Außerdem sei es ein begrüßenswertes Kennzeichen der Richterschaft, dass die verschiedenen Richterpersönlichkeiten unterschiedlichen Stil und unterschiedliche „Handschriften“ hätten.

Das ist sicherlich richtig. Aber es kann jedenfalls nicht falsch sein, sich regelmäßig selbst über seine eigene Handhabung zu vergewissern und ständig offen für Verbesserungen zu sein, wie es das Arbeitspapier vorschlägt.

Bemerkenswert sind die Vorschläge zum Themenbereich Fortbildung. Sie wird als (berufs-)lebenslange richterliche Aufgabe und Verpflichtung angesehen.

Fortbildung ist nach dem Arbeitspapier Grundvoraussetzung für eine sachgerechte Bewältigung der richterlichen Aufgaben und beschränkt sich nicht auf rechtlich-fachliche Inhalte. Sie soll auch auf eine Steigerung der kommunikativen und sozialen Kompetenz des Richters zielen und umfasst schließlich die Auseinandersetzung mit Veränderungen der Lebenswirklichkeit im Allgemeinen ebenso wie mit gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen

Kollegiale Diskussionsrunden einrichten

Entwicklungen im Besonderen, die Bezug zu den jeweils bearbeiteten Rechtsmaterien haben. Die Arbeitsgruppe regt unter anderem Diskussionsrunden etwa zu Fragen des richterlichen Selbstverständnisses, des Umgangs mit Verfahrensbeteiligten und mit richterlichen und nichtrichterlichen Kollegen sowie mit ehrenamtlichen Richtern usw. an.

Zur Einarbeitung von Proberichterinnen und Proberichtern wirbt das Papier unter anderem für die Bereitschaft, in ausreichendem Umfang als Ansprechpartner/innen für die Berufseinsteiger/innen zur Verfügung stehen. Es nennt eine freiwillige Betreuung durch Tutoren sowie spezifische, praxisorientierte Fortbildungsangebote als erwägenswerte Möglichkeiten.

Die Arbeitsgruppe hält für eine effektive Arbeit der Gerichtsbarkeit ein kooperatives Verhältnis und eine offene und sachgemessene Kommunikation zwischen den Instanzen für erforderlich. Hierzu schlägt die Gruppe unter anderem eine bessere gegenseitige Information über die Rechtsprechung vor, etwa durch wechselseitige und unbeschränkte Freischaltung der elektronischen Archive. Die ebenfalls geäußerte Idee verstärkter Kommunikation zwischen Kammern und Berufungssenaten ist inzwischen auf Kritik gestoßen. Nicht wenige Kolleginnen und Kollegen sehen darin die Gefahr, dass sich erste und zweite Instanz bereits im Vorfeld wichtiger Entscheidungen zu intensiv über konkrete Fälle austauschen und damit im Extremfall als „gemeinsamer Senat“

zu einer informellen Entscheidung kommen.

Auch hätten sich einige Kritiker eine eindeutige(re) Formulierung darüber gewünscht, dass die erste Instanz in richterlicher Unabhängigkeit selbstverständlich in keiner Weise an die Rechtsauffassung des Obergerichts gebunden ist, dass sie also wegen ihrer ggfs. anderen Rechtsauffassung keinem Rechtfertigungserfordernis unterliegt.

Die Arbeitsgruppe hebt die Bedeutung der Außendarstellung der Gerichtsbarkeit in einem eigenen Kapitel hervor. Hier vertieft sie unter anderem die oben schon erwähnten Gedanken zu den Stichworten Kundenorientierung und Kommunikation mit Verfahrensbeteiligten. Die Gruppe möchte bewusst machen, dass jedes richterliche Verhalten mittelbar oder unmittelbar die Außenwahrnehmung beeinflusst. Dabei entfaltet ein einzelnes Beispiel schlechten richterlichen Verhaltens mehr und erheblich stärkere Breitenwirkung als die im richterlichen Alltag weithin selbstverständliche, hohen Anforderungen genügende Arbeit.

Bei dieser Erkenntnis geht es nicht um reine Kosmetik. Sie weist Bezüge zur Akzeptanz der dritten Gewalt und der richterlichen Unabhängigkeit auf. Der italienische Rechtsphilosoph Luigi Ferrajoli¹², mahnt aus der Perspektive des Beteiligten, der sich an die Richterpersönlichkeit erinnert und sich sein Urteil bildet: *„Ausgeglichenheit oder Arroganz, Respekt vor den Menschen oder Missachtung; die Bereitschaft, ihre Argumente zur Kenntnis zu nehmen, oder bürokratische Stumpsinnigkeit; Unparteilichkeit oder Vorurteil – wer mit dem Gericht zu tun hatte, wird sich vor allem erinnern, ob der Richter ihm Angst oder*

Vertrauen der Öffentlichkeit erhalten

Vertrauen eingeflößt hat. Nur im letzteren Falle wird er die Unabhängigkeit des Richters als eine Garantie für ihn selbst wahrnehmen und verteidigen – als eine Garantie für seine Rechte als Bürger. Anderenfalls – da können wir sicher sein – wird ihm diese Unabhängigkeit als ein

Privileg einer verhassten und furchtbaren Gewalt erscheinen.“ Im Einklang hiermit sieht die Arbeitsgruppe in der Außendarstellung vor allem die Aufgabe, das für eine funktionierende rechtsstaatliche Ordnung unerlässliche Vertrauen der Öffentlichkeit in die Gerichtsbarkeit zu erhalten und zu stärken.

Sensibilität für die Wirkung richterlichen Verhaltens hält die Arbeitsgruppe dabei ebenso im Hinblick auf interne Beziehungen, für das Handeln der Justizverwaltung gegenüber den Beschäftigten und das Arbeitsklima innerhalb der Kollegenschaft für wichtig.

Die Arbeitsgruppe hebt hervor, dass sie nicht verbindliche „Standards“, sondern einen permanenten und ergebnisoffenen, selbstkritischen Diskurs über die Qualität richterlicher Arbeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit anstrebt, zu dem sie erste Anstöße und keine allgemeingültigen Antworten geben will. Ob es ihr gelungen ist, diese eigenen Vorgaben einzuhalten, oder ob sie auf der Gratwanderung zwischen Hinweisen, Anregungen, Diskussionsbeiträgen, Vorschlägen einerseits und richterlicher Unabhängigkeit andererseits strecken-

weise abgestürzt ist, mag die weitere kollegiale Kritik ergeben.

An den einzelnen Gerichten haben inzwischen vielfache, zum Teil in Richterversammlungen sehr eingehende

Forderung nach „Vollzug“ missversteht das Papier

Diskussionen über das Papier stattgefunden. Eine andauernde Diskussion etwa auch in eigenen Qualitäts-Diskussionsrunden „vor Ort“ ist bisher allerdings ausgeblieben. Die Arbeitsgruppe wird darüber nachdenken, ob sie zu einem permanenten richterlichen Gedankenaustausch noch beitragen kann. Wenn die Justizverwaltung neuerdings mit der Idee an die Gruppe herantritt, sie möge auch über den „Vollzug“, die „Umsetzung“, die „Implementierung“ nachdenken, liegt ein Missverständnis des Arbeitspapiers vor. Was keine Verbindlichkeit beansprucht und nicht beanspruchen darf, kann und darf nicht zum „Vollzug“ anstehen. Abgesehen davon würde sich in der Arbeitsgruppe kein Konsens dafür finden, nach Art

eines Vollzugsorgans der Justizverwaltung aufzutreten. Die Justizverwaltung ist ihrerseits nicht daran gehindert, die an sie adressierten und in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Anregungen des Papiers (etwa zu den Rahmenbedingungen richterlicher Arbeit, zur Verbesserung des Austauschs wichtiger Entscheidungen zwischen den Instanzen o. ä.) aufzunehmen. Aber was den Bereich richterlicher Tätigkeit angeht, ist es von Rechts wegen und bleibt es auch tatsächlich jeder Richterin und jedem Richter selbst überlassen, ob und gegebenenfalls welche Anregungen aus dem Arbeitspapier sie oder er für sich annimmt.

Der Autor:



Harry Addicks
ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Aachen.
Harry.Addicks@vg-aachen.nrw.de

Anmerkungen

- ¹ nachzulesen unter www.betrifftjustiz.de
- ² Der Verfasser ist einer der erstinstanzlichen Richter.
- ³ Die nicht von der Richterschaft gewählte Arbeitsgruppe hat die Frage, inwieweit sie legitimiert ist, ein Qualitäts-Papier zu entwickeln, mehrfach diskutiert. Letztlich hat die Gruppenmehrheit hierin kein durchgreifendes Problem gesehen.
- ⁴ Bertram, Daum, Graf von Schlieffen, Wagner, Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg, Möglichkeiten und Grenzen, September 1998, S. 114 m. w. N., siehe dort auch S. 66, 90.
- ⁵ Papier, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, NJW 2001, 1089, 1094; ebenso – im Detail – Hochschild/Schulte-Kellinghaus, Qualitätsmanagement in der Justiz – Wer steuert die Rechtsprechung?, DRiZ 2003, 413; siehe zum Eingriff in die sachliche Unabhängigkeit durch „vermeidbare Einflußnahme“ im Wege genereller „Marschrouten“ oder un-

zulässigen Erledigungsdrucks Schröder, Dienstzeiten und Anwesenheitspflichten für Richterinnen und Richter, NJW 2005, 1160, 1163.

⁶ so die Brockhaus-Enzyklopädie.

⁷ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Sozialmedizinische Begutachtung für die gesetzliche Rentenversicherung, 6. Aufl. 2003, S. 117, unter Hinweis auf die Leitlinien der Ärztlichen Zentralstelle Qualitätssicherung (ÄZO) und die entsprechende Klassifikation durch den Beirat der Bundesärztekammer.

⁸ Nämlich die Konferenz des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Präsidentin und der Präsidenten der Obergerichtsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder vom 7. März 2005 in Mannheim (in Kenntnis des „Standards“ ausdrücklich ablehnenden Arbeitspapiers der nordrhein-westfälischen Arbeitsgruppe vom 12. Februar 2005).

⁹ Überaus brisant ist, dass die Präsidenten-Konferenz dabei faktisch sogar zur Nichtbeachtung eines gesetzgeberischen Standards, des auf Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz beruhenden Untersuchungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO), aufruft.

¹⁰ vgl. hierzu ausführlich: Bertrams, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit – Notwendigkeit des Abbaus richterlicher Kontrolle? NWVBI. 1997, 3, 6, siehe auch: Bertrams, Die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit, NWVBI. 1999, 245, 246 (diese Fußnote findet sich nicht im Arbeitspapier).

¹¹ In der ordentlichen Gerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalens gibt es mindestens eine Fibel, nämlich die im OLG-Bezirk Hamm an die Berufseinsteiger/innen verteilte „Richter-Fibel“.

¹² „Plebiszitäre Demokratie und Verfassungsgarantien“, Betrifft JUSTIZ Nr. 74, Juni 2003, Seite 80.