

Friedrich-Joachim Mehmel¹

Verwaltungsgericht heute und morgen – Herausforderungen, Chancen und Strategien²

Vortrag

beim Kolloquium "Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit"

am 31. Januar 2020 in der Universität Hamburg

Sehr geehrter Herr Dekan Prof. Dr. Repgen, herzlichen Dank dafür, dass der Fachbereich aus Anlass meines Eintrittes in Ruhestand dieses Kolloquium am heutigen Tage durchführt, sehr geehrter Herr Präsident, lieber Klaus Rennert, sehr geehrte Frau Prof. Dr. Epiney, sehr geehrter Herr Prof. Dr. Trute, lieber Rainer, auch Ihnen möchte ich herzlich danken für Ihre Teilnahme als Referentin bzw. Referenten an der heutigen Veranstaltung, sehr geehrte Damen und Herren!

.....

Ich glaube, dass die Veranstaltung heute ein guter Ort ist für das, was aus meiner Sicht äußerst sinnvoll ist: der Dialog zwischen Wissenschaft, Praxis und Rechtspolitik. Es geht um das Anstoßen von Debatten, das Vordenken durch die Wissenschaft, um Interdisziplinarität und natürlich auch die Früchte für die Ausbildung. Und das Kolloquium reiht sich ein in die anderen Veranstaltungen des Forums „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, das von der Juristischen Fakultät der Universität Hamburg, der Bucerius Law School, dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht und dem Rechtsstandort Hamburg e.V. getragen wird: 2016 zur Entwicklung im Bereich des subjektiven Rechtsschutz und im Oktober 2018 zu den Chancen und Herausforderungen des Einsatzes von künstlicher Intelligenz in der Verwaltung sowie der Frage nach Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes auf Augenhöhe durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese finden Sie, wie auch die heutige Veranstaltung, dokumentiert auf der gemeinsamen Website des Forums: www.zukunft-der-verwaltungsgerichtsbarkeit.de.

In Anknüpfung an den Vortrag des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Professor Dr. Rennert, erlaube ich mir vorab einige Anmerkungen zur Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihrer Einbettung in den Rechtsstaat. Wenn wir vom Rechtsstaat, von rule of law, sprechen, sollten wir immer auch die Demokratie in den Blick nehmen, vom demokratischen

¹ Vorsitzender des Rechtsstandort Hamburg e.V.; Präsident des Hamburgischen Verfassungs- und Oberverwaltungsgericht a.D.

² Überarbeitete Fassung des Vortrages des Verfassers auf dem Kolloquium „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ am 31. Januar 2020 in der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hamburg zugrunde

Rechtsstaat reden: Das Recht bedarf der demokratischen Legitimation; andererseits, was häufig vergessen wird, ist das Recht, insbesondere die Verfassung dazu berufen, den demokratischen Prozess zu schützen. Es geht z.B. um Meinungsfreiheit, Minderheitenschutz, Verbot der Diskriminierung, also im Kern auch und gerade die Gewährleistung der Menschenrechte, die ihre Ausprägung in den Grundrechten erfahren haben. Fehlt es an der demokratischen Legitimation und dem Schutz des demokratischen Prozesses, werden wir sehr schnell von dem durch das Recht beherrschten Staat zu sprechen haben: rule by law. Bei Autokratien, Diktaturen ist dies offensichtlich. Aber wir erleben vergleichbares dieser Tage auch im Zuge populistischer Bewegungen z.B. in Ungarn oder Polen. Hier wird mit dem Argument der demokratischen Legitimation durch das Volk als dem Souverän die Berechtigung des mit Mehrheit vom Volk Gewählten hergeleitet, im Namen des Souveräns, also als dessen Stellvertreter, alles zu tun, um den - ggfs. auch vermeintlichen - Willen des Souveräns durchzusetzen, und sei die Mehrheit bei der Wahl auch noch zu knapp gewesen. Damit werden Einschränkungen der richterlichen Unabhängigkeit wie auch beispielsweise der Pressefreiheit legitimiert. Das Gesetz und die Unabhängigkeit der Justiz werden geschliffen, damit sie nicht mehr als Bollwerk fungieren können. Das Recht und die Justiz werden reduziert zu einem Instrument zur Durchsetzung von Macht. Wir sprechen dann nicht mehr vom demokratischen Rechtsstaat, von rule of law, sondern von der Herrschaft durch das Recht, von rule by law. Manche bezeichnen diese Entwicklungen auch als illiberale Demokratie. Dies ist m.E. irreführend. Denn im Ergebnis hat dies mit Demokratie nichts mehr gemein.

Die Justiz ist für den Rechtsstaat von herausragender Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die die Aufgabe hat, einerseits die Freiheitsrechte des Einzelnen, die Rechte des Einzelnen vor Eingriffen des Staates zu schützen und andererseits die Funktionsfähigkeit des Staates nach den Vorgaben von Verfassung und Gesetz zu gewährleisten. Die Justiz ist eine Säule für gesellschaftliche Stabilität, für Rechtsfrieden und Garant für das Vertrauen in den Staat. Sie ist eingebettet in die öffentlichen Diskussionen um die Rolle der Justiz, um die Gefährdung des Rechtsstaates. Die Stichworte Ungarn und Polen, hier wäre auch USA zu nennen, habe ich vorhin schon genannt. Daneben erleben wir ein gesellschaftliches Klima, das dadurch gekennzeichnet ist, dass viele Menschen aus den unterschiedlichsten Milieus meinen, selbst bestimmen zu können, was Recht und Unrecht, richtig und falsch ist. Sie haben das Gefühl einer gewissen Rechtsstaatslosigkeit. Und wir müssen erleben, dass durch den Einsatz neuer sozialer Medien ein Großteil der Kommunikation nicht mehr im sogenannten bürgerlichen Kommunikationsraum über Zeitungen, Radio und Fernsehen abläuft, sondern unterhalb des „öffentlichen Radars“ über Facebook, Instagram etc., in einer Art Schattenöffentlichkeit mit besonderer Anfälligkeit für Fake News, Verschwörungstheorien und vieles mehr. Dies hat dramatische Auswirkungen auf den demokratischen Diskurs. Man kann es auch digitalen Populismus nennen.

Dass dies im internationalen Vergleich aus Sicht derer, die den Rechtsstaat infrage stellen, klagen auf hohem Niveau ist, steht auf einem anderen Blatt Papier. Es handelt sich im internationalen Vergleich um ein Erfolgsmodell. So stehen deutsches Verwaltungsprozess- und

Verwaltungsverfahrenrecht immer wieder Pate für die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen in anderen Ländern

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sitzt häufig zwischen den Stühlen: Einerseits muss sie nach Recht und Gesetz entscheiden. Andererseits wird sie verantwortlich gemacht bei Versäumnissen der Politik, bei Vollzugsdefiziten der Verwaltung etwa im Ausländerrecht oder für lange Verfahrensdauern bei der Realisierung von Großverfahren. Wer hier von Seiten der Politik den Rechtsstaat, die Justiz, verantwortlich macht, wenn z.B. Vollzugsdefizite im Raum stehen oder Gesetze unzureichend sind, spielt mit dem Feuer. Weitere Beispiele sind die Abschiebung von Sami A., bei der die die Abschiebung aufhebende Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom Innenminister Nordrhein-Westfalens mit den Worten kommentiert wurde: Die Unabhängigkeit von Gerichten sei ein hohes Gut; aber Richter sollten immer auch im Blick haben, dass ihre Entscheidungen dem Rechtsempfinden der Bevölkerung entsprechen. Oder wenn die Stadt Wetzlar trotz aufhebender Entscheidungen durch Verwaltungsgericht und zuletzt Bundesverfassungsgericht das Verbot einer Veranstaltung der NPD weiter durchgezogen hat.

Lassen Sie uns an dieser Stelle noch einmal die Aufgabe der Justiz etwas näher konkretisieren: Die Justiz steht den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaftsordnung als Streitschlichtungsinstrument zur Verfügung; im Strafrecht setzt sie für die Allgemeinheit das Gewaltmonopol des Staates durch und im Verwaltungsrecht schützt sie die Bürgerinnen und Bürger vor Übergriffen des Staates einerseits und gewährleistet die Funktionsfähigkeit des Staates andererseits. In diesem Sinne ist Justiz spezifischer Dienstleister mit Verfassungsrang nach den Vorgaben von Verfassung und Gesetz.

Vor diesem Hintergrund werde ich mich im Folgenden im Wesentlichen mit drei Aspekten näher beschäftigen: 1. Die Notwendigkeit der Einmischung in öffentliche Debatten in Zusammenhang mit der Bedeutung der (Verwaltungs-)Gerichtsbarkeit für Rechtsstaat und Demokratie; 2. die Notwendigkeit einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit; 3. die Binnenreform, ein Thema, das die Justiz insgesamt betrifft. Danach werde ich mich noch mit einigen Aspekten der Auswirkung des Einsatzes von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz auf das Rechtssystem und hier insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit befassen.

1. Einmischen in öffentliche Debatten

Vorab: Die Grenzen der Einmischung in politische Entscheidungsprozesse darf nicht überschritten werden. Die Gerichte sind kein Gesetzgeber. Ebenso sind öffentliche Schuldzuweisungen zu vermeiden. Beides kann die Rolle der unabhängigen Dritten Gewalt schädigen.

Geht es am um das Verhalten staatliche Organisationen, die das Entscheidungsmonopol der Gerichtsbarkeit durch Nichtbefolgung von Entscheidungen missachten wie etwa bei Entscheidungen zu Fahrverboten in Stuttgart und München, müssen meines Erachtens Gerichte ebenso öffentlich Stellung nehmen wie in den Fällen, in denen wie etwa vom nordrhein-westfälischen Innenminister Rechtsprechung nach den Gefühlslagen der Bevölkerung reklamiert

werden. Hier müssen insbesondere durch die Gerichtsleitungen öffentlich Pflöcke eingeschlagen werden, die die Grenzlinie aufzeigen, die im Interesse des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung nicht überschritten werden darf.

Strukturelle Eingriffe in die Verwaltungsgerichtsbarkeit etwa durch die Verlagerung von Zuständigkeiten im Bereich des Öffentlichen Wirtschaftsrechts oder die Verkürzung von Rechtswegen, die für die Vereinheitlichung der Rechtsprechung kontraproduktiv sind, sind hier ebenso Beispiele wie das jüngst verabschiedete Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmegesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz), in dem für eine bestimmte Anzahl von konkret genannten Planungsverfahren vorgesehen wird, die Pläne als Gesetz zu verabschieden. Dies stellt m.E. einen Eingriff in die Gewaltenteilung dar verbunden mit einem erheblichen Risiko durch entsprechende Entscheidungen von Bundesverfassungsgericht und europäischen Gerichtshof.

Auch in diesen Fällen muss die Gerichtsbarkeit etwa im Gesetzgebungsverfahren ihre Stimme erheben. Es bedarf eines gemeinsamen Vorgehens von Gerichten, Anwaltschaft, Wissenschaft und Rechtspolitik auf den verschiedensten Ebenen. Eine klare und deutliche Positionierung ist jetzt erforderlich. Eine Veranstaltung wie der heutige ist hierfür ein gutes Beispiel.

2. Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

Die Justiz, die Gerichte haben der Vergangenheit allzu häufig den Weg an die Öffentlichkeit vermieden. Es wurde als selbstverständlich angesehen, durch seine Entscheidungen zu sprechen. Öffentliche Zurückhaltung galt und gilt allzu häufig immer noch als etwas Selbstverständliches. Gerade in den jetzigen Zeiten, in denen immer mehr über die Gefahren für den Rechtsstaat gesprochen wird, in denen immer mehr Menschen glauben, selbst bestimmen zu können, was Recht und Unrecht ist, ist meines Erachtens eine offensive Öffentlichkeitsarbeit geboten. Es geht darum, selbstbewusst die Rolle des Gerichts darzustellen, das Handeln zu erklären, für die Justiz zu werben. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle hat dieses in seiner Festrede „Rechtsstaat und Demokratie“ auf dem Deutschen Juristentag 2018³ völlig zu Recht zu einem zentralen Punkt seiner Ansprache gemacht. Vor dem Hintergrund der bestehenden Zurückhaltung wird es darum gehen, das Bewusstsein bei den Richterinnen und Richtern dafür zu schärfen, dass eben mehr als nur die richtige Entscheidung nach den Vorgaben des Rechtes zu treffen ist; es geht auch darum, dass sie, die Richterinnen und Richter, verständlich und nachvollziehbar verhandeln und Entscheidungen absetzen. Ziel muss es sein, Vertrauen für gerichtliches Handeln zu schaffen. Dies gelingt nur durch Erklären und Herstellung von Transparenz. So ist es gerade bei den vielen Entscheidungen, die in der Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffen werden und Bedeutung über den Einzelfall hinaus erlangen, geboten, durch eine proaktive Pressearbeit auf solche Verfahren aufmerksam zu machen, diese Verfahren zu begleiten und insbesondere zusammen mit der Verkündung der Entscheidung und der Vorlage der Entscheidungsgründe verständliche Presseerklärungen herauszugeben.

³ Die Zeit Nr. 48/2018

Ein wesentliches Ziel ist dabei auch, die Deutungshoheit über den Inhalt und den Gegenstand der Entscheidung zu wahren und so zu verhindern, dass Interessen gesteuert die Inhalte der Entscheidungen etwa in der Öffentlichkeit verzerrt dargestellt werden. Auch hier gilt es, das Gebot der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit zu befolgen. Für eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit muss gerichtsintern geworben werden. Die jeweiligen Vorsitzenden, die am besten wissen, welche im jeweiligen Spruchkörper anhängigen Verfahren über den Einzelfall hinaus interessant sein könnten, müssen die nötige Sensibilität für Öffentlichkeitsarbeit entwickeln und die Pressesprecherin und -sprecher von entsprechenden anhängigen Verfahren rechtzeitig in Kenntnis setzen. Ablaufpläne dafür sind zu entwickeln.

Daneben bieten sich auch Formate wie Tage der offenen Tür an einem Gericht ebenso an wie zum Beispiel in der Schule über die Arbeit der Gerichte, die Bedeutung des Rechts für den Schulunterricht als Auskunftsperson zur Verfügung zu stehen wie auch umgekehrt den Besuch von Schülerinnen und Schülern bei Gerichtsverhandlungen zu ermöglichen. Daneben können Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten anbieten, in verschiedensten Zusammenhängen und Öffentlichkeiten über die Arbeit des Gerichtes, die Bedeutung der (Verwaltungs-) Gerichtsbarkeit zu sprechen und zu diskutieren, solange die Rolle als Dritte Gewalt und die richterliche Neutralität nicht gefährdet werden. Auch kann es, wie Beispiele zeigen, sehr hilfreich sein, Journalistinnen und Journalisten einzuladen, um sie in die Besonderheiten der jeweiligen Verfahren bzw. Verfahrensarten - hier der Verwaltungsgerichtsbarkeit - einzuführen und über die Arbeitsweisen von Gerichten zu informieren.

Ferner wird man über kurz oder lang den Einsatz sogenannter neuer sozialen Medien, insbesondere Twitter, in Betracht zu ziehen haben. Auch traditionelle Printmedien bzw. Fernsehen setzen solches schon jetzt ein. Natürlich muss das Für und Wider sorgfältig abgewogen werden; insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Accounts vor ungebetenen „Gästen“ geschützt werden. Sicher wird dies nicht ohne zusätzliche Arbeitskraft gehen.

Und auch dies ist Teil des öffentlichen Wirkens der Gerichte: Die Gerichte, die Richterinnen und Richter selbst sind entscheidende Botschafter des Rechtsstaates. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist der Rechtsstaat nichts abstraktes, sie erfahren ihn in konkreten Streitigkeiten und Auseinandersetzungen, für sie wird er durch die Art und Weise, wie die Gerichte, die Richterinnen und Richter mit dem Rechtsstreit umgehen, zum Leben erweckt.

3. Binnenreform

Natürlich hängt die Leistungsfähigkeit der Justiz von einer ausreichenden Ausstattung sowohl in sächlicher als auch personeller Hinsicht ab. In der Vergangenheit war die Justiz allzu häufig Spartopf für die meisten Landesregierungen. Und Justiz wurde und wird teilweise immer noch als etwas Selbstverständliches hingenommen. Inzwischen hat man erkannt, dass diese Politik an ihre Grenzen stößt. Die Entwicklung im Asylbereich mit steigenden Asylzahlen und damit verbunden massiven Steigerungen von Fallzahlen bei den Verwaltungsgerichten, Entwicklungen im Bereich des Strafrechts und damit Strafjustiz, in den Staatsanwaltschaften oder

beispielsweise Sonderentwicklungen im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit in Zusammenhang mit dem Krankenversicherungsrecht haben ebenso deutlich zusätzliche Personalbedarfe mit sich gebracht wie die bevorstehende Pensionierungswelle in der Justiz. Inzwischen haben die meisten Landesjustizverwaltungen darauf mit der Bewilligung von neuen Stellen reagiert. Der Pakt für den Rechtsstaat ist ebenfalls Ausdruck, dass Politik erkannt hat, mehr für Rechtsstaat und damit für die Justiz tun zu müssen.

Nur: Die ständige Forderung nach neuen Stellen nach jeder Gesetzesänderung, wie es insbesondere der Deutsche Richterbund dieser Tage fast reflexartig immer wieder tut, lenkt von einem massiven Problem der Justiz ab, was diese mit sich selbst hat. Es geht um die Verbesserung der Arbeitsabläufe, um effizienteres und effektiveres Arbeiten genauso wie eine gute Serviceleistung nach außen: Es geht um die Binnenreform der Justiz. Manchmal hat man, und ich bin seit 1981 als Richter durchgängig bis heute in der Justiz tätig, den Eindruck, dass sich in dieser Hinsicht nicht wirklich Entscheidendes getan hat. Allein technische Neuerungen in den zurückliegenden Jahrzehnten, der Wechsel vom Platten- zum Kassettendiktiergerät, der Einsatz von Computern und Aktenverwaltungsprogrammen, von Spracherkennung hat zwar Verbesserungen mit sich gebracht, aber eben nur Verbesserungen im Sinne von Erleichterungen, nicht aber in Hinblick auf die Funktion der Justiz als Dienstleister mit Verfassungsrang nach den Vorgaben von Verfassung und Gesetz. Sicher wird auch die Einführung der elektronischen Akte, des elektronischen Rechtsverkehrs und des einheitlichen Fachverfahrens, irgendwann in den nächsten Jahren, zu Verbesserungen der gerichtlichen Arbeitsabläufe und der Servicequalität führen. Ob allein dadurch sich in dieser Hinsicht Entscheidendes verändern wird, ist allerdings mit einem Fragezeichen zu versehen.

Aus Sicht des Empfängers bzw. Empfängerin gerichtlicher Leistungen, den Bürgerinnen und Bürgern, gehören zur Qualität gerichtlichen Handelns nicht nur das Urteil als Ergebnis, sondern der gesamte Umgang des Gerichts mit seinem bzw. ihrem Begehrt vom Eingang der Sache bei Gericht über Schreiben und Telefonate der Geschäftsstelle, Erreichbarkeit, vernünftige Fristen, rechtzeitige Terminierungen und Verhandlungsführung bis hin zum zügigen Absetzen einer verständlichen, nachvollziehbaren Entscheidung. Damit korrespondierend sprechen wir von Servicequalität, Verfahrens-, Verhandlungs- und Prozessqualität, von Entscheidungs- und Strukturqualität. Richterinnen und Richter beeinflussen maßgeblich die Verfahrens-, Verhandlungs- und Entscheidungsqualität; ihr Handeln, die Art und Weise ihres Umganges mit den Geschäftsstellen, hat auch auf die Servicequalität Einfluss. Wie oben schon angemerkt sind in diesem Sinne Richterinnen und Richter wichtige Botschafter des Rechtsstaats.

Das alles ist nicht neu: Als ich vor einigen Tagen mit dem heute anwesenden Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Berlitz sprach, machte er mich auf seinen Vortrag in Hohenheim im November letzten Jahres unter dem Titel „Qualitätsvolle Asylverfahren und Prozesse: Eine Herausforderung für den Rechtsstaat“⁴ aufmerksam. Es fielen in dem Gespräch Stichworte wie Qualitätsmanagement, Qualitätsverantwortung und Fortbildung. Es waren dieselben Worte, die wir und viele andere schon vor 20 Jahren und dann immer wieder

⁴ Vgl. NVwZ 3/20

in allen möglichen Zusammenhängen bemühten, Themen, über die auch auf größeren bundesweiten Veranstaltungen immer wieder gesprochen und geschrieben⁵ wurde. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren sich bei diesen Gelegenheiten immer wieder einig, dass für die Justiz hier ein großer (Nachhol-)Bedarf bestehen würde. Es wurde über Supervision, 360° Beurteilungen, Coaching und vieles mehr gesprochen, Worte, die auch heute immer wieder benutzt werden. Und trotzdem hat man in Anlehnung an deutsches Schlagerliedgut, Klaus Lage, den Eindruck: „1000 mal berührt, 1000 mal ist Nix passiert“. Und später heißt es dann in dem Lied sinngemäß: „1000 und eine Nacht, da hat es Bumm gemacht“. Ich habe den Eindruck: hierauf warten wir immer noch.

Natürlich ist es besser geworden. Allerdings: Trotz vieler Neueinstellungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben wir weiterhin steigende Altbestände. Wenn man mit Proberichterinnen und -richtern spricht, was ich regelmäßig getan habe, in den letzten Jahren auch immer wieder in der von Hamburg ausgerichteten einwöchigen Fortbildungsveranstaltung „Das verwaltungsgerichtliche Dezernat“, dass für Proberichterinnen und Proberichter aus ganz Norddeutschland bis hin zu Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg zweimal im Jahr stattgefunden hat, erfährt man Besorgnis erregendes. Wenn ich - zugegebenermaßen etwas provokant - etwa am Vorabend meines Referats beim geselligen Zusammensein die These in den Raum stellte, dass meiner Beobachtung nach die Anleitung der Proberichterinnen und -richter durch die Vorsitzenden bzw. die Vorsitzenden der Kammern allzu häufig sehr ungenügend sei, wird dies überraschend deutlich von vielen bestätigt. Manche sagten, dass sie Glück mit ihren Vorsitzenden oder jedenfalls dem ein oder anderen älteren Beisitzer oder Beisitzerin hätten; sie würden aber von anderen Proberichtern genau diesen Mangel bestätigt bekommen. Die anderen, und das war jeweils der größere Teil, stimmte mir zu. Oder man tauscht sich mangels ausreichender Anleitung mit den anderen Proberichtern aus. Dies kann aber dazu führen, dass dann die falschen Standards gesetzt werden nach dem Motto: ich habe gehört..... Und wenn ich mit den Kolleginnen und Kollegen spreche, die Proberichterinnen und Proberichter zur Supervision zur Verfügung stehen, wird mir dies ebenfalls bestätigt, auch in Bezug auf die anderen Gerichtsbarkeiten, die ebenso wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit schon seit einiger Zeit eine hohe Anzahl von Neueinstellungen haben. Von Anwaltsseite hört man auch immer wieder gerade in Bezug auf jüngere Richterinnen und Richter Klagen über die Verhandlungsführung - was man sicherlich nur sehr vorsichtig bewerten sollte. Und aus der Perspektive Zweiter Instanz kann ich sowohl aus eigener Erfahrung als auch aufgrund von Rückmeldungen aus den anderen Senaten immer wieder feststellen, dass Entscheidungen zum Teil an falschen Schwerpunktsetzungen leiden, dass beispielsweise zur Zulässigkeit sich lange Ausführungen finden, um dann zum Schluss in einem Absatz eine Passage zu finden, dass die Klage jedenfalls aus diesem einen Grund dann doch zulässig sei. Und ich war lange genug Vorsitzender Erster Instanz, von 1996 bis 2014, um zu wissen, wie viele Möglichkeiten es bei der Organisation der Kammerarbeit gibt, um effizienter und effektiver zu arbeiten, dass es häufig keine Geheimwissenschaft ist. Es geht auch um gesunden Menschenverstand, wie man Arbeitsabläufe sinnvoll organisiert, wie man als Team arbeitet und wie man fortlaufend versucht, die Qualität seiner

⁵ Vgl. z.B. Mehmel, Binnenreform der Justiz, Betrifft Justiz 2000, 324

Arbeit zu verbessern. In diesem Sinne gibt es, so ist meine eigene Erfahrung als Vorsitzender Erster und seit 2014 Zweiter Instanz, viele Ansatzpunkte für eine Steigerung sowohl von Qualität als auch Quantität der Arbeit eines Spruchkörpers.

Ich meine, dass wir uns das nicht leisten können gerade auch in Hinblick darauf, welche Bedeutung unsere Arbeit als Richterinnen und Richter in Bezug auf die Akzeptanz des Rechtsstaates zukommt. Natürlich handelt es um eine multikomplexe Problematik, es gibt hier kein Stein des Weisen, keinen Königsweg. Gerade Art. 97 Grundgesetz, die richterliche Unabhängigkeit, ist unverrückbar und spielt eine zentrale Rolle. Die Unabhängigkeit ist aber eingebettet in die Justizgewährleistungspflicht des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz genauso wie in die Rechtsbindung des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz. Daraus folgt meines Erachtens, dass die Kehrseite der richterlichen Unabhängigkeit eben auch die Selbstverpflichtung zur Fortbildung ist, die Selbstverpflichtung zur ständigen Verbesserung der eigenen Arbeit wie auch die Verpflichtung, sich den immer wieder bestehenden Schnittstellenproblematiken zu stellen wie zum Beispiel: welches der anhängigen Verfahren ist zuerst zu behandeln, welche Schwerpunkte bzw. ob man Schwerpunkte bei der Bearbeitung setzt etc.. Wie man diese Schnittstellenproblematik auflöst, ist von der richterlichen Unabhängigkeit gedeckt. Dass man sich ihr stellen muss, folgt aus dem verfassungsrechtlich verankerten Dienstleistungsauftrag der Justiz, insbesondere der Justizgewährleistungspflicht.

Erlauben Sie mir hierzu einige Thesen:

- Zentrale Steuerungseinheit für richterliche Tätigkeit ist neben dem Präsidium als Selbstverwaltungsorgan und damit organisatorischer Ausdruck richterlicher Unabhängigkeit der Spruchkörper bzw. im Amtsgericht die Abteilung. Die Spruchkörper sind für die Bearbeitung der Fälle, für die Umsetzung und Ausfüllung der verschiedenen Qualitätsebenen, für effizientes und effektives Arbeiten, maßgeblich. Dies gilt auch im Hinblick auf die Schnittstelle zur jeweiligen Geschäftsstelle. Dabei kommt den Vorsitzenden eine entscheidende Rolle zu. Sie sind primus inter pares und haben eine Leitungsfunktion innerhalb des Spruchkörpers.
- Dass es trotz langjähriger Diskussionen über die Verbesserung richterlicher Arbeit in Hinblick auf die verschiedenen Qualitätsanforderungen keine grundsätzlichen Verbesserungen gegeben hat, dürfte, so meine These, strukturelle Ursachen haben. Das Grundproblem liegt m.E. darin, dass die Vorsitzenden der Spruchkörper, die maßgeblich für die Steuerung gerichtlichen Handelns verantwortlich sind, dies nie gelernt haben. Im Ersten und Zweiten Staatsexamen sind Prüfungsgegenstände die Lösung von Klausuren. Streitigkeiten werden auf einen Streitgegenstand, eine juristische Fallfrage reduziert und in einem linearen Subsumtionsprozess einer juristischen (Fall-)Lösung zugeführt. Da nur das gelernt wird was geprüft wird, kommt anderen Ausbildungsinhalten bzw. dem Erlernen darüber hinaus gehender Kompetenzen, wie sie etwa im Rahmen der universitären Ausbildung im Bereich des Schwerpunktes oder während der Referendariatsstationen bearbeitet werden (könnten), eine untergeordnete Rolle zu. Ein systematisches Lernen dessen, was über das juristische Handwerkszeug als

Basisqualifikation hinaus für berufliches Arbeiten erforderlich ist, nämlich die Analyse von Konfliktursachen und Vermittlung entsprechender Kommunikationsfähigkeiten, der Umgang mit anderen, Leitungs- und Organisationskompetenzen findet nicht statt. So in den beruflichen Alltag als Berufsanfänger geworfen, hängt es dann allein davon ab, was einem - in einem Spruchkörpergericht - durch die Vorsitzenden bzw. anderen Beisitzer in Bezug auf diese und andere Fähigkeiten vermittelt wird. Hier wird frühzeitig ein Print gesetzt, der einen für sein zukünftiges richterliches Handeln entscheidend prägt. Im sogenannten Dritten Staatsexamen, der Abordnung an ein Obergericht, als Beförderungsvoraussetzung geht es wiederum allein um - auf höheren, obergerichtlichen Niveau – juristische Falllösung, um das Erstellen von Voten, Urteilsentwürfen und die Abfassung von Urteilen. Die dort erreichte Note ist wiederum Beförderungsvoraussetzung für die Tätigkeit als Beisitzer/in an einem Obergericht, als Vorsitzende/r Richter/in erster Instanz. Ganz offensichtlich reicht das aber allein nicht aus, dem umfassenden Anforderungsprofil der Tätigkeit eines/r Vorsitzenden gerecht zu werden. In der tatsächlichen Praxis finden sich immer wieder solche, die ein gewisses Talent für die Leitung eines Spruchkörpers mit sich bringen. Oder sie haben in entsprechenden freiwilligen Fortbildungen oder in anderen, meist ehrenamtlichen Zusammenhängen oder vorherigen beruflichen Tätigkeiten entsprechende Fähigkeiten erworben. Eine Beobachtung ist in diesem Kontext immer wieder, dass entsprechende Fortbildungsangebote im Wesentlichen von denen genutzt werden, die es an sich nicht nötig haben, so ein immer wiederkehrendes Zitat von Gerichtsleitungen.

- Trifft diese Analyse zu, erklärt es, warum wir seit Jahrzehnten immer wieder dieselben Diskussionen führen, ohne dass sich grundsätzlich etwas geändert hat. Wer diese Kompetenzen lateraler Führung, wer personelle Leitungs-, Kommunikations- und Managementkompetenz nicht gelernt hat, tut sich eben schwer, Leitung auszuüben. Wer nicht gelernt hat, schwierige Personalgespräche zu führen, Kolleginnen und Kollegen zu motivieren, Beratungen konstruktiv in angemessener Atmosphäre auszugestalten, der lässt die Dinge eher laufen. Sie/Er vermeidet lieber Konflikte und an sich nötige Auseinandersetzungen etwa mit Proberichtern über den Aufbau und die richtige Schwerpunktsetzung bei Entscheidungen, wenn jene sich als „anstrengend“ zeigen. Man zieht sich dann lieber auf eingefahrene Wege zurück, bemüht Argumente wie z.B.: Man habe doch ein gutes Klima, jeder fühle sich wohl, das wolle man nicht gefährden. Menschlich ist dies verständlich. Wenn man es nicht gelernt hat, ist all dies psychisch sehr belastend. Dementsprechend ist es nicht als ein persönlicher Vorwurf an die Vorsitzenden oder Vorsitzenden zu verstehen. Dies ist vielmehr Ausfluss der oben aufgelisteten strukturellen Defizite in der Juristenausbildung und der weiteren gerichtlichen Praxis.

Und es erklärt auch, warum die in einer Reihe von Gerichtsbezirken angewandten Instrumente wie Geschäftsprüfung oder Geschäftsberichte allein letztlich keine grundlegende Änderung herbeiführen. Zwar kommt es immer dann, wenn

Geschäftsprüfungen anstehen, zu einer Erhöhung der Erledigungszahlen; häufig sind es aber dann gerade die Verfahren, die schnell zu bewältigen sind. Eine grundlegende Verhaltensänderung, so wird einem immer wieder bestätigt, wird allein dadurch jedenfalls nicht erreicht. Dies ist nicht als Plädoyer gegen den Einsatz von Kennzahlen zu verstehen. Im Gegenteil: Sie bieten vielfältige Ansatzpunkte für Analysen, Planung der Geschäftsverteilung, für Gespräche etc..

- In diesem Sinne müssen wir in der Justiz ein strukturelles Defizit verzeichnen: Es besteht ein grundlegender Mangel an der Fähigkeit zur lateralen Führung, d. h. zur Zusammenarbeit und Leitung in einem weitestgehend hierarchiefreien Raum wie dies in Hinblick auf Art. 97 Grundgesetz Spruchkörper bzw. Gerichte sind. Auch die Beisitzerrinnen und Beisitzer verfügen häufig nicht über die für die kooperative Zusammenarbeit in einem Spruchkörper bzw. die Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen u.a. erforderlichen kommunikativen Skills.

- Von zentraler Bedeutung ist daher die Qualifizierung der Vorsitzenden und Vorsitzenden für ihre Tätigkeit. Auf entsprechenden Vorschlag der Leitung des Oberverwaltungsgerichts hat die Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg Ende letzten Jahres eine Fortbildungsreihe „Leitungskompetenz für Vorsitzende Richterinnen und Richter“ ins Leben gerufen, bestehend aus drei Modulen à 2 Tage:
 - Im ersten Modul („Personale Leistungskompetenz“) werden ausgehend von dem Befund, dass eine besondere Bedeutung der Tatsache zukomme, dass zwischen den handelnden Personen, etwa Vorsitzenden und Beisitzern, keine direkte Hierarchiebeziehung bestehe, sondern Leitung ohne Weisungsbefugnis stattdfinde, u.a. folgende Punkte behandelt: Welche persönlichen Eigenschaften tragen dazu bei, dass Vorsitzende ihre Ziele erreichen? Wie gelingt es, eine für den Gesamtspruchkörper gemeinsame Zielsetzung zu entwickeln? Dieses Modul konzentriert sich auf die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden als Person und gibt Gelegenheit, Selbstverständnis, Auftreten und eigene Verhaltensmuster zu reflektieren.
 - Das zweite Modul behandelt den Komplex „Kommunikationskompetenz“. Gerade im hierarchiefreien Raum bilden kommunikative Kompetenzen einen wichtigen Schlüssel zur Zielerreichung. Hier stehen unter anderem folgende Fragestellungen im Vordergrund: Wie gelingt es, andere zu überzeugen und zu motivieren? Wie erreichen Sie Ihre Adressaten am besten? Wie gehen Sie mit Informations- und fachlichen Kompetenzunterschieden um? Welche Strukturen, Techniken und Methoden der Gesprächsführung sind für welche Situation besonders gut geeignet.
 - Im dritten Modul wird „Managementkompetenz“ behandelt. Es geht um einen umfassenden und ganzheitlichen Blick auf die organisatorischen und kulturellen Rahmenbedingungen eines Spruchkörpers sowie der Organisation als Ganzes und die Möglichkeiten, diesen Rahmen zu nutzen und weiterzuentwickeln.

- Die Teilnahme an einer solchen Vorsitzendenschulung mit diesen oder vergleichbaren Inhalten sollte Voraussetzung für jeden sein, der Vorsitzende oder Vorsitzende wird bzw. es schon ist. In diesem Sinne begrüße ich die Einführung der Verpflichtung von Richterinnen und Richtern zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen. Für Vorsitzende sollte eine Vorsitzendenschulung zum Mindeststandard gehören. Wie ich vorhin schon ausgeführt habe, ist die Kehrseite der richterlichen Unabhängigkeit im Lichte von Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz und Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz die (Selbst-)Verpflichtung zur Fortbildung.
- Meines Erachtens ist das Erlernen entsprechender Skills unabdingbare Voraussetzungen für die Anleitung junger Richterinnen und Richter. Daneben bedarf es der Setzung von gewissen Standards und Erwartungshaltungen, die von der Gerichtsleitung zu formulieren sind z.B. in Anlehnung an Beurteilungsrichtlinien mit ihren vielen Beispielen für die Anforderungsprofile, die auch Grundlage von Beurteilungen sind. Es können Leitlinien sein, an denen sich die Vorsitzenden in der Zusammenarbeit mit den Beisitzern und insbesondere den Proberichterinnen und -richtern orientieren und so zu deren weiteren Qualifizierung beitragen können
- Am Obergerverwaltungsgericht Hamburg hatten wir in Ergänzung zur dieser Vorsitzendenschulung, an der die Vorsitzenden des Gerichtes teilnehmen konnten, eine auf den richterlichen Bereich, hier im Ausgangspunkt die Vorsitzenden, eine Organisationsentwicklung ins Leben gerufen. Es gab eine entsprechende Ausschreibung für Berater. Gegenstand der Ausschreibung war die Entwicklung und Implementierung eines Prozesses, in dem im richterlichen Bereich des Obergerverwaltungsgerichts ein gemeinsames Verständnis erarbeitet und ein Austausch über Ziele in Bezug auf Leistung, Arbeitsqualität, Umfang und Effizienz der Arbeit umgesetzt und fortlaufend aktualisiert und fortentwickelt werden soll. Es handelte sich dabei um ein Experiment in einem mit sechs Senaten überschaubaren Gericht. Ziel war u.a. die Entwicklung eines Prints für einen regelmäßigen jour fixe in den jeweiligen Spruchkörpern, also regelmäßige Gesprächsrunden mit der Aufgabe der fortlaufenden Qualitätssicherung und Verbesserung der Arbeitsabläufe für alle Bereiche der Arbeit eines Spruchkörpers. Auch sollte der Boden bereitet werden für die Etablierung kooperativer und vertrauensvoller Arbeitsformen in der Runde der Vorsitzenden des Gerichtes, um z.B. spruchkörperübergreifende, das Gericht als Ganzes betreffende aber auch gegebenenfalls bestimmte Herausforderungen in den jeweiligen Spruchkörpern zu besprechen.
- Unabhängig davon sind selbstverständlich Fortbildungen zu Themen wie zum Beispiel mediative Elemente in der Verhandlungsführung genauso geboten wie zu fachspezifischen Themenstellungen. Auch sonstige Angebote wie Supervision oder Coaching muss es ebenfalls geben.

- Und die Einführung der elektronischen Akte, des elektronischen Rechtsverkehrs sowie des Gemeinsamen Fachverfahrens bieten daneben Chancen für die Verbesserungen der Ablauforganisation, für Effektivitätssteigerungen und besseren Service. Dies setzt eine professionelle Organisationsentwicklung voraus unter Anwendung z.B. eines sog. Scrumprozesses, in dem es nicht allein um die Digitalisierung analoger Arbeitsabläufe geht, sondern um die Anpassung und Veränderung der Organisation und Arbeitsweisen, die durch die neuen Instrumente ermöglicht werden. Hierzu bedarf es eines interdisziplinären Prozesses unter Einbeziehung aller Einheiten eines Gerichts, angefangen von den Wachtmeistern über die Geschäftsstellen/Serviceeinheiten, Rechtspflegerinnen und -pfleger, die IT bis hin zu den Richterinnen und Richter.

Exkurs: Wir brauchen einen Paradigmenwechsel in unserem Verständnis der Streitbeilegung. Es gibt verschiedene Zielvorgaben mit Verfassungsrang. Es ist natürlich die Gesetzesbindung, es ist aber auch die Verpflichtung zur Herstellung des Rechtsfriedens. Gelernt haben wir – wie vorhin schon in einem anderen Kontext erwähnt - in der universitären Ausbildung und im Referendariat Konflikte auf einen Streitgegenstand zu reduzieren, der die Fallfrage des zu entscheidenden Rechtsstreites vorgibt. Die Juristenausbildung mit ihrem Ersten und Zweiten Staatsexamen als Klausurexamen ist genau darauf ausgerichtet. Dies prägt Berufspraxis vieler Richterinnen und Richter aber eben auch z.B. von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Ich meine, dass, was eine Reihe von Richterinnen und Richtern schon in ihrer Praxis tun, wir den Fokus deutlich erweitern müssen auch und gerade im Interesse des Herstellens von Rechtsfrieden: Worum geht es, was will man erreichen, was sind die dahinterliegenden Interessen, lässt sich nicht eine den Interessen beider Seiten gleichermaßen oder gar besser dienende Streitbeilegung etwa durch Vergleich finden als durch eine streitige Entscheidung. Ein solches Verständnis lässt einen die Gerichts- und insbesondere Sachakten mit einem anderen Fokus durcharbeiten und hat auch enormen Einfluss auf die Art der Verhandlungsführung. Natürlich sind die Spielräume für ein solches Vorgehen je nach Gerichtsbarkeit unterschiedlich groß. In der Zivilgerichtsbarkeit sind sie signifikant gerade auch im Hinblick auf die Privatautonomie größer als etwa in der Verwaltungs- oder Finanzgerichtsbarkeit. Die Strafgerichtsbarkeit ist mit Sicherheit nicht der Ort für vergleichsweise Regelungen, wenn man einmal vom Täter-Opfer Ausgleich absieht, dem eine besondere Funktion zukommt. Es handelt sich um interessenbasierte Streitbeilegung. Es geht hier nicht um den Kompromiss- oder gar „Zwangs“-vergleich. Natürlich, auch das möchte ich an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit betonen, kann nicht Leitlinie das Produzieren von Erledigungszahlen sein. Unstreitige Erledigungen sind kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck für die Herstellung von Rechtsfrieden.

Auswirkung des Einsatzes von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz (KI) auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit – einige skizzenhafte Gedanken

Wenn es um die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit geht, kommt man an dem Thema der Auswirkungen des Einsatzes von Digitalisierung und Algorithmen sowie künstlicher Intelligenz in der Verwaltung und Justiz nicht vorbei. Dabei geht es um wesentlich mehr als nur die Einführung der elektronischen Akte, des elektronischen Rechtsverkehrs oder der Einführung des

einheitlichen Fachverfahrens - irgendwann in den nächsten Jahren. Es werden sich vorhersehbar auch und gerade die Beziehungen von Staat zu Gesellschaft, Government to Citizen (g2c) bzw. c2g verändern, wenn Algorithmen basierte Systeme in die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung einbezogen werden. Es stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation, nach effektivem Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger, nach einer Verwaltungsgerichtsbarkeit „auf Augenhöhe“. Im Privatrecht und damit auch in der Zivilgerichtsbarkeit, heute nicht Gegenstand der Veranstaltung, stehen wir sicher vor dem Hintergrund der diversen digitalen Streitschlichtungsplattformen, den Einsatzmöglichkeiten auf Grund von KI im Bereich vertraglicher Risikoanalysen etc. ebenfalls vor großen Herausforderungen – droht uns dort beispielsweise die „Privatisierung des Privatrechts“.⁶

Rechtsschutz auf Augenhöhe durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutet auch die Antwort auf die Frage nach der Überprüfbarkeit im Verhältnis c2g zu finden. Welche Anforderungen sind an die Nachvollziehbarkeit, Erklärbarkeit, Datensicherheit, Inspizierbarkeit und Transparenz eines Algorithmus zu stellen. Bedarf es, je autonomer die technischen Systeme agieren, beispielsweise entsprechender Zertifizierungen, Anforderungen an Qualitätssicherung der Datensätze, die für maschinelles Lernen genutzt werden? Es wird um die Entwicklung bzw. Konkretisierung ethischer und vor allem auch rechtlicher Regelungen gehen, um entsprechende Mindeststandards zu gewährleisten – rule of law by design. Hilfreich hierfür könnte die Förderung von Modellprojekten sein mit Wissenspartnerschaften zwischen u.a. Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und (Rechts-)Politik z.B. mit zum experimentellen Ausprobieren von neuen Regeln (z.B. durch „Sandboxing“).⁷

Will die Justiz ihrer Bedeutung gerecht werden, ist es allein mit der Einführung der elektronischen Akte und dem elektronischen Rechtsverkehr nicht getan. So wäre zu überprüfen, ob Online Dispute Solution Angebote wie etwa in der dänischen Justiz oder in British Columbia in Massenverfahren bzw. eher standardisierten Verfahren, die nach erkennbaren Mustern ablaufen, von den Gerichten in das Gerichtsverfahren integriert werden können.⁸ So können die online Serviceangebote verbessert werden etwa durch abrufbare Gesetzestexte etc.. Es bedarf einer technischen Ausstattung in Bezug u.a. auf Analyse- und Strukturierungssoftware wie auch entsprechende Anpassungen des Prozessrechts, um auf Augenhöhe mit den Verfahrensbeteiligten insbesondere in komplexeren Verfahren agieren zu können. Und es bedarf Mindestanforderungen an die Transparenz des Einsatzes von KI-basierten Algorithmen durch die Gerichte, um ihre Entscheidungen nachvollziehbar und überprüfbar zu machen Das Letztentscheidungsrecht muss bei dem Richter bzw. der Richterin verbleiben (vgl. Art. 92, 97 GG).

⁶ Vgl. hierzu Mehmel/Wernicke, Privatisierung des Rechts als Folge der Digitalisierung der Wirtschaft, ZEuP 2020,1

⁷ Vgl. Mehmel, Schulz, 9 Thesen zu Chancen und Risiken, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlicher Kontrolle bei der Algorithmisierung der Verwaltung, in www.ki-und-verwaltung.de

⁸ Vgl. Susskind, Online Courts and the Future of Justice, 2019

Zum Schluss

Erlauben Sie mir zum Schluss vor dem Hintergrund meiner vorherigen Ausführungen zu den Herausforderungen, vor denen wir als Richterinnen und Richter stehen, gerade an diesem Ort, im Rechtshaushörsaal der Juristischen Fakultät, noch einige kurze Anmerkungen zur Reform der Juristenausbildung. Jedenfalls lässt sich m.E. uneingeschränkt feststellen, dass die bisherige, in aller erster Linie auf Falllösung(skompetenz) zugeschnittene Ausbildung den Anforderungen des Arbeitsmarktes, den allermeisten Tätigkeitsfeldern von Juristinnen und Juristen nicht ausreichend gerecht wird. Es sind m.E. vier Elemente, die ihren Platz in der Ausbildung haben sollten:

- Falllösungskompetenz
- Kommunikations-, Organisations- und Managementkompetenzen
- Methodenkompetenz im Bereich KI und Recht
- Vertiefendes wissenschaftliches Arbeiten in exemplarischer Form etwa angesiedelt im Bereich der sog. Schwerpunktausbildung.

Ich meine, die Zeit ist reif für eine Reform der Juristenausbildung.