

EntschlieÙung
der
Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs
zur „GroÙen Justizreform“
vom 14. Dezember 2005

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs sind sich bewusst, dass es die Aufgabe der Politik ist, auch auf dem Gebiet der Justiz die angesichts sich verändernder Verhältnisse notwendigen gesetzlichen Regelungen zu treffen, um auch in Zukunft eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende und effiziente Arbeit der Gerichte zu gewährleisten. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten, gesetzgeberische Entscheidungen zu bewerten. Sie sehen sich aber dann zu einer Stellungnahme berufen, wenn neue gesetzliche Regelungen erwogen werden, die zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen oder rechtsstaatliche Garantien gefährden. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, die Arbeit der Justiz sei in ihren Grundlagen erneuerungsbedürftig. Das ist nicht der Fall: Qualität und Effizienz der deutschen Justiz haben einen auch im internationalen Vergleich hohen Standard.

A. Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen

Die Harmonisierung der gerichtsverfassungsrechtlichen Bestimmungen und der Prozessordnungen ist zweckmäßig. Sie fördert die Übersichtlichkeit und Transparenz der Rechtsordnung und damit ihre Überzeugungskraft in der Öffentlichkeit. Die Wirkung einer Harmonisierung auf Öffentlichkeit und

Rechtssuchende darf aber nicht überschätzt werden. Die Beteiligten – namentlich die Anwaltschaft – verstehen es, mit den jeweiligen Besonderheiten der Verfahrensordnungen umzugehen. Eine breite Akzeptanz der erstrebten Änderungen setzt eine ausgiebige Diskussion mit den beteiligten Fachkreisen voraus.

B. Funktionale Zweigliedrigkeit

1. Grundsätzliches

Funktionale Zweigliedrigkeit bedeutet die Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten auf ein Rechtsmittel, nämlich eine bloße Rechtsfehlerkontrolle.

Für die ordentliche Gerichtsbarkeit besteht derzeit kein Reformbedarf, der eine so tief greifende Umgestaltung des Instanzenzuges rechtfertigen könnte. Vielmehr erscheint eine Möglichkeit zur Korrektur der gerichtlichen Entscheidung durch eine zweite Tatsacheninstanz für die Masse der Fälle unerlässlich, um den Bürgern angesichts schwieriger und komplexer Fragen einen effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Rechtsmittel fördern Einzelfallgerechtigkeit und sind als Mittel der justiziellen Qualitätssicherung unerlässlich. Von einer „Rechtsmittelhypertrophie“ kann derzeit keine Rede sein. Die Zahl der Rechtsmittel ist in der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Vergleich zu den Eingangszahlen relativ gering.

Ein Verzicht auf die Möglichkeit einer Überprüfung der Urteile durch eine Berufungsinstanz wäre auch aus Gründen des ökonomischen Personaleinsatzes schädlich: In allen Verfahren der ersten Instanz müssten die Feststellung des Sachverhalts und die Prüfung der Rechtsfragen revisionsrechtlichen Anforderungen genügen, die Gerichte müssten ihre Entscheidungen stets revisionssicher begründen – auch in den vielen Fällen, in denen die Parteien das Ergebnis akzeptieren.

2. Zivilprozessverfahren

Die Rechtsprechung ist noch dabei, das weit reichende Zivilprozessreformgesetz vom 27. Juli 2001 in der Praxis umzusetzen. § 522 Abs. 2 ZPO hat die Entscheidungsmöglichkeiten der Berufungsgerichte durch nicht anfechtbaren Beschluss über die Zurückweisung einer Berufung ohne mündliche Verhandlung deutlich erweitert. Eine schnelle Zurückweisung ersichtlich unbegründeter Berufungen ist damit möglich. Es ist richtig, die Ergebnisse der bereits laufenden Evaluation dieser neuen Rechtslage abzuwarten, bevor das Verfahrensrecht erneut geändert wird.

Die erwogene Einführung einer Zulassungsberufung wäre nicht sachgerecht. Das Verwaltungsgerichtsverfahren, das als Modell für die Verkürzung des Rechtsweges dienen soll, ist mit dem Zivilprozessverfahren nicht vergleichbar. Verwaltungsgerichtsprozessen gehen in der Regel Widerspruchsverfahren voraus, in denen der Streitstoff im Tatsächlichen geklärt wird. Außerdem ist dort die Eingangsinstanz nach dem Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet, den Sachverhalt zu klären, während die Zivilgerichte nach der Parteimaxime auf die Mitwirkung der Parteien angewiesen sind. Im Übrigen eröffnet eine zugelassene Berufung im Verwaltungsprozess eine volle neue Tatsacheninstanz, während die Berufung in Zivilsachen schon heute weitgehend auf eine Fehlerkontrolle beschränkt ist und „substanzlose“ Rechtsmittel nach § 522 Abs. 2 ZPO ohne mündliche Verhandlung erledigt werden.

Die erwogene erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberlandesgerichts kann allenfalls in Ausnahmefällen, wie z. B. in Spruchverfahren und bei Klagen gegen die Wirksamkeit von Umstrukturierungsbeschlüssen, in Betracht kommen. Aus Gründen der Qualitätssicherung kann auf eine Überprüfung durch eine weitere Instanz grundsätzlich nicht verzichtet werden. Eine Prorogationsmöglichkeit zum Oberlandesgericht ist ebenfalls nicht sachgerecht.

Auch die Abschaffung des Partei-Rechtsmittels der Revision, die ohnehin nur einen Bruchteil von 0,2 % aller bei den Amts- und Landgerichten verzeichneten Eingänge ausmacht, ist abzulehnen. In Zivilsachen würde der Bundesgerichtshof als reines Vorlagegericht nur noch mit wenigen Streitfragen befasst werden. Damit bestünde die Gefahr, dass der Bundesgerichtshof seiner Aufgabe, Rechtseinheit und Rechtsfortbildung sicherzustellen, nicht mehr entsprechen kann. Es kann nicht erwartet werden, dass die Berufungsgerichte in dem erforderlichen Umfang zukünftig Vorlageverfahren einleiten. Es erscheint völlig unvertretbar, die Rechtsschutzfunktion eines obersten Gerichtshofs auf die Beantwortung von vorgelegten Rechtsfragen zu reduzieren und ihn davon abhängig zu machen, wie die Instanzgerichte ihre Vorlagepflicht auslegen und wahrnehmen.

3. Strafprozessuales Verfahren

In nur ca. 13 % aller Fälle wird gegen amtsgerichtliche Strafurteile Berufung eingelegt. Die Berufung hat sich als Korrektur-Instanz bewährt. Sie gewährleistet einerseits schnelle und effiziente amtsgerichtliche Verfahren, andererseits führt sie zu einer geringen Zahl von Revisionsverfahren. Das Amtsgericht garantiert eine schnelle Erledigung von massenhaft anfallenden Verfahren. Dazu benötigt es die notwendigen Handlungsspielräume. Eine Änderung dieses bewährten Systems würde die Justiz nicht entlasten, sondern zu einer erheblichen Mehrbelastung führen. Deshalb wäre es auch konsequent, das ohnehin selten genutzte Rechtsmittel der Sprungrevision abzuschaffen.

Die Anhebung des Schwellenwertes der Annahmoberufung auf 60 Tagessätze ist kritisch zu bewerten. Damit würden ca. 70 % aller Verurteilungen zu einer Geldstrafe nicht mehr mit einer Berufung angefochten werden können. Angesichts der ohnehin geringen Berufsquote ist dieser Vorschlag zur Entlastung der Gerichtsbarkeit nicht dringend erforderlich. Das Ziel der Justizreform könnte als Instrument missverstanden werden, die Beschuldigtenrechte zu verringern.

C. Flexibler Richtereinsatz, Förderung der konsensualen Streitbeilegung und Qualitätssicherung

I. Flexibler Richtereinsatz

1. Grundsätzliches

Alle Überlegungen zu einem flexiblen Richtereinsatz finden ihre Grenzen in Artikel 97 Abs. 2 Grundgesetz, der eine Versetzbarkeit ausdrücklich beschränkt. Nur bei einer Änderung des Bestands der Gerichte oder Gerichtsbezirke sind also Versetzungen gegen den Willen des Richters zulässig. Die gelegentlich diskutierte Schaffung sog. „Amtsstellen“ würde hieran nichts ändern. Bisher kann der notwendige interne Belastungsausgleich im richterlichen Dienst dadurch gewährleistet werden, dass Proberichterinnen und Proberichter, nach Bedarf eingesetzt werden. Daher sollte auf eine kontinuierliche Einstellung von jungen Richterinnen und Richtern Wert gelegt werden. Freiwillige Versetzungen sind grundsätzlich der richtige Weg, um zu einem Belastungsausgleich zu gelangen. Zur Förderung der Motivation von freiwilligen Versetzungen kann auch eine konsequente Personalpolitik beitragen.

Der Grundsatz der Unversetzbarkeit darf nicht in Frage gestellt werden, auch nicht, um die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten abzuwenden. Anders als eine Harmonisierung der Verfahrensordnungen würde die Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten auch eine besondere rechtspolitische Dimension erreichen und von jedermann wahrgenommen werden. Der Weg zum Gericht würde einfacher, die Breite der gerichtlichen Aufgaben und Kompetenzen sichtbarer. Die Justiz könnte besser als „Dritte Gewalt“ erfahren werden. Zudem könnten kleine Gerichtsstandorte eher erhalten bleiben. Allerdings darf die sachlich gebotene Spezialisierung nicht verloren gehen. Sie bedingt aber nicht notwendigerweise unterschiedliche Gerichtszweige.

Auch die Wahrnehmung der deutschen Justiz in Europa würde durch eine Straffung der Gerichtszweige gewinnen. Vor diesem Hintergrund sind in jedem Falle Länderöffnungsklauseln abzulehnen, weil sie zu einer unververtretbaren Rechtszersplitterung führten.

2. Möglichkeiten der Flexibilisierung

Eine Erweiterung der Abordnungsmöglichkeit nach § 37 Abs. 3 DRiG auf maximal sechs Monate würde eine Gleichstellung mit den Regelungen des Beamtenrechts herbeiführen, akute Personalengpässe kurzfristig ausgleichen und der Justizverwaltung eine angemessene Reaktionszeit für längerfristige Lösungen verschaffen. Der Schutzbereich des Art. 97 Grundgesetz wäre wohl nicht tangiert, wenn eine 6-monatige Abordnung an ausreichende zeitliche Intervalle geknüpft würde.

Die bestehenden Vorschriften lassen die Übertragung eines weiteren Richteramtes aus verfassungsrechtlichen Gründen nur zu, wenn das zusätzliche Richteramt maximal 50 % der Arbeitskraft des Richters beansprucht. Die bisherigen Erfahrungen sind ambivalent: Die Reibungsverluste sind erheblich. Die erwogene Erweiterung der Übertragung eines Richteramtes, nämlich den gesetzlichen Vorbehalt entfallen zu lassen und eine Teilübertragung gerichtsbarkheitsübergreifend zuzulassen, ist ineffizient. Die Reibungsverluste wären hier noch wesentlich größer und für die betroffenen Richterinnen und Richter noch belastender.

Der Einsatz von Proberichterinnen und Proberichtern am Oberlandesgericht ist wegen Fehlens einer ausreichenden Berufserfahrung nicht sachgerecht.

II. Förderung der konsensualen Streitbeilegung

Die konsensuale Streitbeilegung ist seit jeher Kernaufgabe der Gerichte. Sie kann behutsam durch das Angebot von Mediationsverfahren ergänzt werden, sofern Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

Das Verfahren der vorgerichtlichen obligatorischen Streitschlichtung nach § 15 a EGZPO hat sich nicht bewährt. Es darf deshalb nicht ausgeweitet werden. Vielmehr ist die Länderöffnungsklausel abzuschaffen und zur Rechtseinheit zurückzukehren.

III. Qualitätssicherung

Personalentwicklung, Führungsverantwortung, Fortbildung, der Einsatz von Informationstechnologie, Controlling und Qualitätsmanagement sind moderne Führungs- und Organisationsinstrumente, die in der Justiz seit geraumer Zeit praktiziert werden. Ihr Ausbau und verstärkter Einsatz erfordert aber auch die notwendigen technischen und finanziellen Mittel. Er darf nicht zu Lasten der für die Rechtsprechung erforderlichen Ressourcen gehen. Ein länderübergreifender Erfahrungsaustausch ist nützlich.

D. Aufgabenübertragung

1. Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens

Eine „Privatisierung“ der Gerichtsvollzieher im Sinne eines Beleihungsmodells würde einen tief greifenden Systemwechsel darstellen, der wesentliche Rechtsänderungen und einen grundlegenden Wandel des Berufsbildes der Gerichtsvollzieher voraussetzt. Eine Umstrukturierung des Gerichtsvollzieherwesens ist nur gerechtfertigt, wenn sie dazu beiträgt, die Leistungsfähig-

keit der Justiz in ihrem Kernbereich zu erhalten, und gleichzeitig sichergestellt ist, dass der Vollstreckungsschutz nicht verschlechtert wird.

2. Übertragung von Aufgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit

Handelsregistertätigkeit und Nachlasssachen gehören zu den Kernaufgaben der Gerichte. Der Dritten Gewalt sind aus guten Gründen nicht nur die „Kernaufgabe Streitentscheidung“, sondern auch die übrigen Bereiche der „vorsorgenden Rechtspflege“ zugewiesen. In diesen Bereichen der Freiwilligen Gerichtsbarkeit wird in weitem Umfang über widerstreitende Interessen verbindlich entschieden oder es werden Rechtsverhältnisse verbindlich gestaltet. In der Regel wird in grundrechtlich geschützte Positionen eingegriffen. Viele Entscheidungen wirken konstitutiv und sind Grundlage des öffentlichen Glaubens – vor allem im Grundbuch- und im Registerrecht. Da der Rechtsverkehr vor Fehlentscheidungen geschützt werden muss, erwarten die Bürger zu Recht, dass hierüber neutral, zügig und – vor allem – in rechtlich garantierter Unabhängigkeit entschieden wird. Wegen dieser Neutralität und Unabhängigkeit wenden sie sich an die Gerichte. Außerdem deckt das Gebührenaufkommen bei vielen dieser Aufgaben zumindest die entstehenden Kosten, weshalb eine Aufgabenübertragung an Dritte die erwartete finanzielle Entlastung der Länderhaushalte nicht herbeiführen kann.

a) Handelsregister

Nachdem die Umstellung auf das elektronische Handelsregister unter Einsatz erheblicher Mittel nahezu abgeschlossen ist, wäre eine Auslagerung dieses Bereichs der Freiwilligen Gerichtsbarkeit ein Rückschritt. Die Gerichte präsentieren sich hier als moderne Dienstleister bei voller Kostendeckung. Eine Übertragung dieser Aufgaben an die Industrie- und Handelskammern oder die Handwerkskammern ist ferner deshalb nicht zweckmäßig, weil diese öffentlichen Körperschaften weder neutral noch unabhängig sind.

Eine Einbindung dieser Kammern als „obligatorische Anlauf- und Vorprüfungsstelle“ wird eher zu einer Komplizierung als zu einer Entlastung führen. Eine Gebührenteilung ist nicht vertretbar.

Eine Länderöffnungsklausel würde auch hier zu unvertretbarer Rechtszersplitterung führen.

b) Nachlasssachen

Die Übertragung des Nachlasswesens oder Teilen davon an die selbstständig tätigen Amtsträger der Justiz, die Notare, könnte zwar die Gerichte entlasten. Die Einnahmeausfälle überträfen jedoch auch hier die Einsparpotenziale.

In einer „Kleinen Lösung“ könnte der gesamte Publikumsverkehr auf die Notare übertragen werden, also die Verwahrung und Registrierung von Testamenten, die Eröffnung letztwilliger Verfügungen, die Erbscheinsanträge und die Abnahme erforderlicher eidesstattlicher Versicherungen. Den Nachlassgerichten verbliebe dann die Entscheidung über die Erteilung des Erbscheines und die sonstigen im Nachlassverfahren anstehenden Aufgaben.

Mit dieser Aufgabenübertragung wäre allerdings für die Gerichte der Verlust eines Zuständigkeitsbereichs verbunden, in dem sie von den Bürgern bisher als Institution und Helfer positiv wahrgenommen werden. Außerdem wären bisher zusammengehörende Vorgänge auseinander gerissen: Einerseits die Antragstellung, andererseits die Erbscheinserteilung. Zugleich hätte die Übertragung den Nachteil, dass sich das Verfahren wegen der Umsatzsteuerpflicht von Notaren verteuert. Bei den Gerichten würden Einnahmen entfallen, die mindestens die Kosten decken.

Bedenken bestehen vor allem gegen eine „Große Lösung“, bei der den Notaren das gesamte Nachlassverfahren übertragen wird einschließlich der Er-

teilung von Erbscheinen, der Sicherung von Nachlässen, der Bestellung und Überwachung von Nachlasspflegern und entsprechende Zwangsmaßnahmen. Es entspricht nicht dem hergebrachten Bild des Notars als neutrale Beurkundungsperson, künftig auch Streitfälle zu entscheiden. Es drohen sogar Interessenkonflikte. Ungeklärt ist auch, welche Rechtsänderungen notwendig wären, um den Notaren Zwangsmaßnahmen im Nachlassverfahren zu übertragen. Vor allem aber wäre zu erwarten, dass es wegen des Wegfalles der streitvermeidenden und streitschlichtenden Funktion der Nachlassgerichte zu einer Zunahme von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen der Notare oder Klagen vor den Prozessgerichten kommt.

Eine Länderöffnungsklausel würde zur Rechtszersplitterung führen.

E. Effektivierung der Strafverfolgung

Die Einführung der Einheitsstrafe in Erwachsenenstrafrecht wäre ein Beitrag zur Vereinfachung des Strafverfahrens. Die Einheitsstrafe hat sich im Jugendstrafrecht bewährt.

Die Mitteilung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen in der Anklageschrift verwirklicht das Fairness- und Transparenzgebot. Von dieser rechtsstaatlichen Errungenschaft, die dem Angeklagten die Beweisführung der Staatsanwaltschaft in groben Zügen vor Augen führen soll, darf – wie bisher – nur dann abgesehen werden, wenn es sich lediglich um Verfahren vor dem Einzelrichter des Amtsgerichts handelt.

Wegen der Bedeutung des gerichtlichen Strafverfahrens sollte auf einen Protokollführer in der Hauptverhandlung nur ausnahmsweise verzichtet werden.

Die erwogene Möglichkeit, die Prozessverschleppungsabsicht i.S.v. § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO „nach freier Würdigung des Gerichts“ festzustellen, ist sachgerecht.

Bedenklich ist es, die Sanktionstiefe im Strafbefehlsverfahren auf zwei Jahre zu erweitern. Zwar wird dadurch die gefürchtete „Prangerwirkung“ eines öffentlichen Verfahrens vermieden, andererseits leidet darunter aber die Transparenz des Strafverfahrens. Um den Anschein einer unsachgemäßen Absprache zu vermeiden, sollte es bei der bisherigen Sanktionstiefe des Strafbefehlsverfahrens verbleiben.

Gegen die Erweiterung der Sanktionstiefe im beschleunigten Verfahren können diese Bedenken nicht geltend gemacht werden, da eine öffentliche Hauptverhandlung für die notwendige Transparenz sorgt.

Die Beschränkung von Rechtsmitteln in Ordnungswidrigkeitenverfahren ist sachgerecht. Die Anhebung des Schwellenwertes von 250 € auf 500 € verhindert den Missbrauch der Rechtsbeschwerde für Bagatellverfahren. Gleiches gilt für die Anhebung des Zulassungs-Schwellenwertes auf 200 € oder 300 €.

Die Beteiligung der Staatsanwaltschaft am bußgeldrechtlichen Zwischen- und Hauptverfahren ist in bedeutenden Verfahren oft unverzichtbar (Arbeitnehmerentsendegesetz, Außenwirtschaftsgesetz u.a.). Etwas anderes gilt bei Massenverfahren (Verkehrsordnungswidrigkeiten u.a.).