

Stellungnahme des Richtervereins
zu den Beschlüssen der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister
(JuMiKo)
vom 25.11.04

Der Hamburgische Richterverein begrüßt das Bekenntnis der JuMiKo zu einer unabhängigen und leistungsstarken Justiz in Zeiten der Sparzwänge, hält es aber für zweifelhaft, ob die in dem Eckpunkte-Papier niedergelegten Handlungsvorgaben dazu geeignete Ansätze darstellen, und meint, dass einige der vorgesehenen Maßnahmen kontraproduktiv wären.

Im Einzelnen:

1.1. (Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen)

Es ist nicht erkennbar, dass dem mit den diesbezüglichen Änderungen verbundenen Aufwand ein hinreichender Nutzen gegenübersteht. Bereits jetzt sind viele Sachverhalte in den unterschiedlichen Prozessordnungen schon deshalb offensichtlich gleich geregelt, weil die Zivilprozessordnung von den übrigen Prozessordnungen als subsidiäres Recht in Bezug genommen wird. Auch eine einheitliche Prozessordnung käme zudem nicht darum herum, an den sachlich weiterhin erforderlichen Stellen eine Differenzierung vorzunehmen, so dass auch ein „einheitliches Prozessordnungsbuch“ mit besonderen Teilen und vielfältigen Verweisen arbeiten müsste. Der erstrebte Gewinn an Allgemeinverständlichkeit dürfte gering sein.

Vorrangig sind nicht formelle (Schein-)Vereinheitlichungen, sondern inhaltliche (und insoweit durchaus einheitliche) Änderungen zur effektiven Verbesserung der Verfahren.

So könnte in allen Prozessordnungen die Laienbeteiligung abgeschafft werden, die nach aller Praxiserfahrung von bestenfalls geringem Nutzen ist; erhebliche Kosten und Verwaltungsaufwand verursacht und mit hoher Fehleranfälligkeit verbunden ist (insbesondere seit vermehrt Schöffen mit mangelnden Deutschkenntnissen zum Einsatz kommen).

1.2. (Funktionale Zweigliedrigkeit)

Wer Rechtsmittel "auf das verfassungsrechtlich Notwendige" beschränken will, der kann vordergründig Rechtsmittel ganz abschaffen, denn das Verfassungsrecht sieht dem Wortlaut nach keinen Anspruch auf Rechtsmittel vor. Allerdings müssen das

Rechtsstaatsgebot und die konkretisierenden Verfassungsbestimmungen auch materiell mit Leben erfüllt bleiben. Das staatliche Rechtsschutzsystem muss in einer Weise ausgestaltet sein, dass effektiver Rechtsschutz auch tatsächlich gewährt werden kann. Damit ist ein Rechtsmittelsystem auch nach dem Grundgesetz soweit vorgegeben, als es einen unabweisbaren Beitrag zur gebotenen Effektivität des Rechtsschutzes leistet. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung des Rechtsmittels als Teil der notwendigen Qualitätssicherung. Der Abbau von Rechtsmitteln kann deshalb nur im Detail diskutiert werden, nicht als pauschale Lösung.

Von einer Hypertrophie des deutschen Rechtsstaates kann man schon derzeit jedenfalls nicht sprechen, denn der dreigliedrige Instanzenzug ist Standard in der westlichen Welt.

Eine sachliche Grenze für den Abbau ist die Erkenntnis, dass die Qualitätssicherung, die an anderer Stelle von der JuMiKo (4.3) gefordert wird, am besten durch die Kontrolle höherer Gerichtsinstanzen erfolgt. Dies ist eine wirkliche Qualitätskontrolle, und zwar ohne Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit. Dies vermögen die von der JuMiKo vorgeschlagenen Mittel der Qualitätssicherung nicht zu leisten.

Hinzu kommt, dass eine Reduzierung von Rechtsmitteln die Ausnutzung und Geltendmachung prozessualer Rechte, wie sie derzeit typischerweise erst in der Rechtsmittelinstanz erfolgen, in die erste Instanz verlagert. Dieser Mechanismus ist schon jetzt als Folge der Beschränkungen der Berufungen durch das ZPO-ReformG (z.T. bereits missbräuchlich) zu beobachten. Die Filterfunktion der ersten Instanz, die derzeit die Masse der Fälle auf einfache (!) Weise verhältnismäßig schnell erledigt, würde damit nachhaltig beeinträchtigt werden.

Eine Zusammenlegung von AG und LG ist weder notwendig, noch wäre sie hilfreich. Mit zutreffenden Gründen haben die Länder eine derartige Idee schon einmal nach eingehender Prüfung verworfen (vgl. zuvor schon den Zwischenbericht der "Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Einführung eines dreigliedrigen Aufbaus in der ordentlichen Gerichtsbarkeit" vom 15.05.1995).

Im Übrigen widerspräche eine Zusammenlegung von AG und LG der Ansicht der JuMiKo, dass bedeutendere Verfahren in der auf Masse angelegten amtsgerichtlichen Instanz nicht gut aufgehoben sind (vgl. 3.3 "Zuweisung wichtiger Sachen an besondere Spruchkammern"). Am LG werden schon jetzt Rechtsstreitigkeiten mit höheren Streitwerten verhandelt. Es wäre inkonsequent, das abzuschaffen zu wollen.

1.3 (Flexibler Richtereinsatz)

Die Vorschläge der JuMiKo werden zu einer schleichenden Aushöhlung der richterlichen Unabhängigkeit führen und dürften mit dem engen Rahmen, den Art. 97 Abs.

2 GG zieht, nicht vereinbar sein. Die bislang vom Gesetz vorgesehenen Einschränkungen der freien Verfügbarkeit von Richtern für die Verwaltung waren mit Bedacht und mit Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Grenze eingeführt worden.

Die bisherige Balance zwischen richterlicher Unabhängigkeit und dem Gestaltungsanspruch der Verwaltung darf nicht nur deshalb einseitig zugunsten der Verwaltung verändert werden, weil diese sich mehr "Flexibilität" wünscht. Die Verwaltung kam auch mit dem bisherigen Zustand zurecht und konnte auch bislang auf alle Umstände reagieren: Mit den bisherigen Mitteln wurden sogar größere Umwälzungen in Hamburg bewältigt, z.B. die Schaffung der neuen Stadtteilgerichte und die Kompetenzverlagerungen von der Verwaltungs- auf die Sozialgerichtsbarkeit. Insbesondere haben viele Richter freiwillig das Gericht gewechselt oder sich abordnen lassen. Wäre das stattdessen durch Zwang seitens einer mit größeren Machtbefugnissen ausgestatteten ("flexibleren") Verwaltung erfolgt, so hätte dies zu einer Demotivierung der Gezwungenen geführt.

Allenfalls ein einzelner Ansatz wie die Verlängerung der Abordnungsdauer mag überlegenswert sein. Abzulehnen ist jedoch die Kombination von mehreren Vorschlägen der JuMiKo. Durch eine solche Einengung der richterlichen Unabhängigkeit von allen Seiten findet eine Erosion statt, die vernünftigerweise niemand wollen kann.

2.1

b) (Übertragung von Aufgaben auf Gerichtsvollzieher)

Gerichtsvollzieher werden mit ihren Vollstreckungsmaßnahmen unmittelbar gegenüber dem Bürger tätig und üben eine Tätigkeit aus, die zum Kern hoheitlichen Handelns gehört. Der Hamburgische Richterverein wendet sich deshalb entschieden gegen eine Privatisierung derartiger Bereiche. Das Gewaltmonopol des Staates würde in unvertretbarem Umfang aufgeweicht, wenn derart wichtige Bereiche auf Private übertragen würden; die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Konstruktion durch Beleihung würde daran nichts ändern.

c) (Registerführung)

"Eingebunden" (wie von der JuMiKo gefordert) sind die Industrie- und Handelskammern schon jetzt in das Registerverfahren. Soweit mit diesem Punkt eine Übertragung von Aufgaben der Registergerichte auf die Kammern gemeint sein soll, lehnt der Richterverein dies ab. Zu den maßgeblichen Argumenten (Grenzen der Selbstverwaltungsautonomie gegenüber Nichtmitgliedern, Ablehnung durch die Notare, Interessenkonflikte der Kammern in mehrfacher Hinsicht, praktische Hindernisse) wird verwiesen auf die Ausführungen von Herrn RiAG Wiedemann (in den Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins, MHR 2/2003, 20 = www.richterverein.de/mhr/mhr032//m03209.htm).

2.2 (Förderung der konsensualen Streitbeilegung)

Materielle Anreize für die außergerichtliche Streitschlichtung sind zu begrüßen, jedoch spricht die bisherige Ausnutzung der bereits bestehenden Möglichkeiten dagegen, dass die Justiz hierdurch spürbar entlastet würde.

Der mit dem ZPO-ReformG eingeführte obligatorische Güetermin hat nicht zu einer nennenswerten Entlastung geführt. Die Streitkultur lässt sich offenbar nicht durch Einführung gesetzlicher Vorschriften ändern. Auch die Vorschaltung eines (außergerichtlichen) Schlichtungsverfahrens in welcher Ausprägung auch immer wird dazu nicht geeignet sein, denn es geht den Parteien meist nicht nur um das Zustandekommen einer irgendwie gearteten Verständigung, vielmehr wollen sie eine gerichtliche Klärung ihrer Streitfrage erreichen.

Es mag angesichts der Erfahrungen bei einigen Gerichten möglich sein, eine gewisse Entlastung der Gerichte durch eine so genannte gerichtsnahe Mediation zu erreichen. Es fragt sich aber, wie es mit dem Ziel der Kostenreduzierung vereinbar ist, qualitativ hochwertig ausgebildete Juristen zur Lösung von Streitigkeiten in einem Mediationsverfahren einzusetzen, das durchaus weitaus aufwendiger als eine gerichtliche Streitentscheidung sein kann und bei dem die juristische Qualifikation nicht im Vordergrund steht.

Erstrebenswert wäre es hingegen (als Teil der Fortbildung), Erkenntnisse aus der Mediation den Richtern nahezubringen, um die Möglichkeiten der gerichtlichen Streitschlichtung zu fördern.

3. Konzentration

3.1 (Effektivere Strafverfolgung)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind sorgfältig daraufhin zu überprüfen, ob sie nicht zu einer (nicht gewollten) Auflockerung des Legalitätsprinzips führen.

- a) Die Erweiterung der Annahmeverfugung wird zu einer Erschwerung der Arbeit in der ersten Instanz führen, weil bei den Betroffenen die Sorge vor einer endgültigen Entscheidung der ersten Instanz zu vermehrten Beweisanträgen Anlass geben kann.
- b) Die Erweiterung der Rechtsfolgekompetenz wird für bedenkenswert gehalten.
- c) Eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Verfahrenseinstellung bei zumutbaren Befriedigungsmöglichkeiten im Zivilrecht muss unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung kritisch gewertet werden. Es mag über eine Erweiterung des Kataloges bei Zahlung an den Staat nachgedacht werden.

d) Eine solche Einheitsstrafe wird im Prinzip befürwortet.

3.2 (OWi-Verfahren)

Die auf Seite 11 des Eckpunktepapiers vorgeschlagene Unanfechtbarkeit von Entscheidungen der Amtsrichter in Verkehrsordnungswidrigkeitssachen wird ausdrücklich befürwortet.

3.3 (Zuweisung wichtiger Sachen an besondere Spruchkammern)

Solche Spruchkammern wären allenfalls dann in einem exakt zu bestimmendem Rahmen vertretbar, wenn AG und LG zusammengelegt würden, was der Hamburgische Richterverein aber wie die Mehrheit der Länder ablehnt (s.o. 1.2).

Im übrigen muss es dabei bleiben, dass gleiches Recht für alle gilt und nicht z.B. einige wenige privilegierte Großgesellschaften ein Sonderrecht gegenüber den "kleinen" Bürgern erhalten. Die Zuständigkeit des LG, insbesondere der Kammern für Handelssachen, bei größeren Streitwerten ist eine völlig ausreichende Differenzierung.

3.3 (abgekürztes Verfahren vor besonderen Spruchkörpern)

Diese Überlegungen enthalten zwar einen interessanten Denkansatz, sollten jedoch nicht weiter verfolgt werden. Es ist schon wenig konsequent, einerseits über die Mediation die außergerichtliche Streitbeilegung fördern zu wollen, andererseits mit dem besonderen konsensualen Gerichtsverfahren den Schiedsgerichtsverfahren Konkurrenz zu machen. Mit der spezifischen Aufgabe staatlicher Gerichte erscheint auch eine wesentliche Abkürzung der Verfahren kaum vereinbar. Insgesamt ungünstige innergerichtliche Effekte, insbesondere für die Gleichmäßigkeit und Planbarkeit der Geschäftsverteilung, hätte auch die vorgesehene "Privatisierung" der Auswahl der zuständigen Richter. Es besteht die Gefahr, dass hierdurch Richter erster und zweiter Klasse geschaffen werden.

4. (Qualitätssicherung)

4.1 (Führungsverantwortung):

Die vorgeschlagenen Änderungen würden zu einem unvertretbaren Verwaltungsaufwand für die Richter führen und sie der Erledigung ihrer Kernaufgaben zu einem ganz erheblichen Teil entziehen. Dies ist auch angesichts der "teuren" Arbeitszeit der Richter und Staatsanwälte in keiner Weise plausibel.

Schon einfache betriebswirtschaftliche Überlegungen machen deutlich, dass es wirtschaftlich unsinnig wäre, Richter und Staatsanwälte mit diesen zusätzlichen Verwaltungsaufgaben zu beauftragen, zumal ihnen zur wirksamen Erfüllung die Einbindung in eine Verwaltungshierarchie fehlt.

4.2. (Fortbildung):

Die Notwendigkeit ständiger Fortbildung ist völlig unumstritten, aber auch insoweit führen die Vorstellungen der JuMiKo zu einem unnützen und kostspieligen Verwaltungsaufwand, wenn die Fortbildung gesetzlich geregelt werden sollte.

Das bisherige System der Fortbildung könnte gut funktionieren, wenn ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die Fortbildungsmaßnahmen in dem benötigten Umfang anzubieten. An derartigen Mittelzuweisungen, die eine Fortbildung für alle Richter und Staatsanwälte einschließlich ihrer effektiven Freistellung dafür gewährleisten, fehlt es bislang jedoch.

4.3 (Qualitätsmanagement):

Die Ausführungen zu diesem Punkte tragen teilweise ein falsches Etikett, insoweit nämlich, als es eigentlich um ein Quantitätsmanagement geht.

Ein sachgerechtes Quantitätsmanagement in Form einer angemessenen Personalbedarfsberechnung wird begrüßt. Ein Personalbedarfsberechnungssystem wie etwa PebbSy bedarf allerdings auch einer laufenden Überprüfung darauf, ob die Berechnungsgrundlagen noch zutreffend sind.

Soweit tatsächlich auf die Qualität richterlicher Arbeit eingewirkt werden soll, sind sowohl die Annahmen des Eckpunkte-Papiers über die Tauglichkeit der erwähnten Instrumente als auch die Beurteilung über deren Zulässigkeit nicht zutreffend.

Es ist festzuhalten, dass die Exekutive von der Einwirkung auf die Art und Weise richterlicher Entscheidungsfindung im weitesten Sinne ausgeschlossen bleiben muss.

Insgesamt kann sich der Hamburgische Richterverein nur den entsprechenden Ausführungen in der Stellungnahme des Sächsischen Richtervereins vom 18.1.2005 gegenüber dem Präsidium des Deutschen Richterbundes anschließen, die wie folgt lauten:

"Der Beschluss der Justizministerkonferenz hat den Begriff der Qualität richterlicher Arbeit inhaltlich nicht bestimmt.

Es bedarf jedoch auch keiner Neudefinition der Standards richterlicher Arbeit. Diese Standards sind insbesondere in den Art. 20, 92 und 97 GG vollständig unter den Stichworten "Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Rechtsprechung, Gesetzesbindung, Justizgewährungspflicht" umrissen. Oberster Maßstab ist die strikte Bindung des Richters an Gesetz und Recht, wozu selbstverständlich nicht nur das materielle Recht, sondern ebenso das Verfahrensrecht unter Einschluss der verfassungsrechtlich und völkerrechtlich verbürgten Verfahrensgarantien zählt. Diese strikte Gesetzesbindung macht quasi die innere Qualität einer richterlichen Entscheidung aus. Ein bewährtes Instrument des Gerichtsverfassungs- und Prozessrechts zum "Management" dieser Art von Qualität ist seit jeher die Möglichkeit, eine richterliche Entscheidung mit Rechtsbehelfen anzufechten, namentlich durch die mit Suspensiv- und Devolutivwirkung ausgestatteten förmlichen Rechtsmittel. Die durch die Justizministerkonferenz zugleich befürwortete Beschneidung der Anfechtungsmöglichkeiten beschränkt damit zugleich die Möglichkeiten zur Wahrung der inneren Qualität richterlicher Entscheidungen

Die in der Begründung des Beschlusses aufgezählten Instrumente des Qualitätsmanagements (Kosten- und Leistungsrechnung, Justizcontrolling, Personalkostenbudgetierung, Benchmark-Verfahren, Balanced Scorecard, EFQM-Modell, Instrumente der Personal- und Organisationsentwicklung, Personalbedarfsberechnung, Geschäftsprozesseoptimierung, Anwalts-, Bürger- und Mitarbeiterbefragungen sowie nicht näher definierte "Evaluationsinstrumente sowohl für die individuelle richterliche und staatsanwaltschaftliche Arbeit als auch für die Gerichte und Staatsanwaltschaften der Organisationen") erscheinen dagegen nicht geeignet, die so verstandene innere Qualität richterlicher Arbeit zu verbessern. Dies ist vielmehr allein Aufgabe der Richterschaft selbst und jeder – auch gut gemeinter – Einflussnahme durch die Exekutive – entzogen.

Die Qualität richterlichen Handelns wird aber auch durch die Qualität der unterstützenden Dienste (Geschäftsstelle, Schreibdienst, Wachtmeisterdienst usw.) beeinflusst. Versuchen der Justizverwaltungen, in diesem Bereich Verbesserungen zu erreichen, stehen wir aufgeschlossen gegenüber. Ein verbesserter Informationsaustausch über die in den verschiedenen Ländern angewandten Methoden und Verfahren der Qualitätsarbeit ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Auf der Grundlage einer solchen Bestandsaufnahme wird besser beurteilt werden können, ob derartige Maßnahmen tatsächlich notwendig und geeignet sind, die Bedingungen richterlicher Arbeit zu verbessern."

(17.03.05)