

# Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

„BRAK-Papier zur Großen Justizreform“

erarbeitet durch die

## Arbeitsgruppe Justizreform der Bundesrechtsanwaltskammer

### MITGLIEDER:

- RA Dr. Ulrich **Tschöpe** (Vorsitzender des AS Arbeitsrecht)  
RAin Ulrike **Börger** (Vorsitzende des AS Familienrecht)  
RA Hans **Hänel** (Vorsitzender der AG Insolvenzrecht)  
RA Arno **Zurstraßen** (Vorsitzender des AS Sozialrecht)  
RA Dr. Klaus **Otto** (Vorsitzender des AS Steuerrecht)  
RA Prof. Dr. Gunter **Widmaier** (Vorsitzender des AS Strafrecht)  
RA Dr. Christian **Kirchberg** (Vorsitzender des AS Verfassungsrecht)  
RA Prof. Dr. Michael **Quaas** (Vorsitzender des AS Verwaltungsprozessrecht)  
RA Dr. Herrmann **Büttner** (Vorsitzender des AS ZPO/GVG)  
RA Frank **Johnigk** (Bundesrechtsanwaltskammer)  
RAin Friederike **Lummel** (Bundesrechtsanwaltskammer)

### Verteiler:

Justizminister/Senatoren der Länder  
Bundesrat  
Bundesministerium der Justiz  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesnotarkammer  
Wirtschaftsprüferkammer  
Steuerberaterverband  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Anwaltverein  
Bundesverband der Freien Berufe  
Deutscher Richterbund  
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen  
Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter  
Deutscher Arbeitsgerichtsverband  
Bund der Richterinnen und Richter der Arbeitsgerichtsbarkeit  
Neue Richtervereinigung e. V.  
Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

---

Juni 2005

BRAK-Stellungnahme-Nr. 18/2005

## **BRAK-Papier zur „Großen Justizreform“**

In Ihrer Herbstkonferenz am 25.11.2004 in Berlin haben die Justizministerinnen und Justizminister der Länder Eckpunkte für eine „Große Justizreform“ verabschiedet. Wegen der „Allgemeinen Finanzsituation“ und bestehender „Sparzwänge“ sollen „nachhaltige Strukturverbesserungen in der Justiz“ in Angriff genommen werden. Als Ansatzpunkte einer solchen „Großen Justizreform“ werden die Themen Deregulierung, Aufgabenübertragung/Auslagerung, Konzentration und Qualitätssicherung identifiziert und in diesem Rahmen Empfehlungen in Beschlussform ausgesprochen.

### **1. Teil: Allgemeine Erwägungen**

Der deutschen Justiz wird international eine sehr große Qualität bescheinigt. Deutschland liegt in Fragen der Rechtssicherheit weit vorn. Während Deutschland in Bezug auf sonstige Standortvorteile insgesamt im internationalen Ranking erst im Mittelfeld gelistet wird, steht die Rechtssicherheit auf den ersten Plätzen. Dies wird u. a. dadurch verdeutlicht, dass ca. 20 bis 30 % des Kapitals in Deutschland aus den USA stammen und dies in erster Linie mit dem hohen Maß an Rechtssicherheit in Deutschland begründet wird. Viele internationale Patentverletzungsstreitigkeiten werden deshalb vor deutschen Gerichten geführt. Diese Gesichtspunkte werden in den Beschlüssen der JuMiKo nicht berücksichtigt oder erwähnt.

Zudem liegt die deutsche Justiz insgesamt im europäischen Mittelfeld, was sich aus einer Studie der vom Europarat im Jahr 2002 gegründeten European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) ergibt:

Deutschland gibt für das Gerichtssystem ca. 53 € pro Einwohner im Jahr aus<sup>1</sup> und damit weitaus weniger als für Subventionen.

---

<sup>1</sup> Die deutsche Justiz macht nach Abzug des Strafvollzugs lediglich ca. 1,7 % des deutschen Gesamthaushaltes aus. Die Gerichtsbarkeiten tragen sich im Grundsatz selbst, lediglich in der Strafgerichtsbarkeit und in der Sozialgerichtsbarkeit ist dies nicht der Fall.

Zur Zahl der Prozesse ermittelte die CEPEJ- Studie, dass nach den Zahlen der Zivil- und Verwaltungsverfahren in Bezug zur Bevölkerung und in Bezug auf das Bruttosozialprodukt Deutschland die wenigsten Prozesse hat.

Auch die Dauer der Prozesse nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes<sup>2</sup> gibt keinen Anlass, von überlangen Verfahrensdauern zu sprechen. Im Bereich der Ziviljustiz werden die Verfahren vor den Amtsgerichten zu 50,9 % innerhalb von drei Monaten abgewickelt. Am Landgericht sind es noch 36,6 % aller Verfahren, die innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden und weitere 25,7 %, die innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen werden. Die meisten Berufungsverfahren an den Landgerichten werden innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen. Die Oberlandesgerichte erledigen immerhin noch über 50 % der Berufungsverfahren innerhalb von sechs Monaten. Im Jahr 2003 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer der vor dem Amtsgericht erledigten Verfahren bei 4,4 Monaten. Die durchschnittliche Dauer der Verfahren, die mit einem streitigen Urteil endeten, betrug dabei 6,9 Monate.<sup>3</sup> Demzufolge erledigt die Ziviljustiz ihre Verfahren innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens, so dass für die Ziviljustiz eine Effizienzsteigerung nicht zu erwarten ist.

Weniger positiv stellt sich die Situation in den öffentlichen Gerichtsbarkeiten dar. Vor den Verwaltungsgerichten ist zwar die durchschnittliche Verfahrenslänge rückläufig, aber gemessen an den Zivilrechtsstreitigkeiten mit im Schnitt 15,3 Monaten deutlich länger. Bei erstinstanzlichen Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten lag die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2003 bei 20,3 Monaten. Rechtsmittelverfahren bei den Oberverwaltungsgerichten dauerten ab dem Eingang beim Rechtsmittelgericht durchschnittlich 8,6 Monaten.<sup>4</sup> 35 % aller Verfahren vor den Verwaltungsgerichten wurden innerhalb von sechs Monaten erledigt, 54 % innerhalb von zwölf Monaten.<sup>5</sup>

In der Finanzgerichtsbarkeit, die als einzige der Gerichtsbarkeiten funktional zweigliedrig strukturiert ist, liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer bei über 18 Monaten. Bei den Finanzgerichten werden 34 % der Verfahren innerhalb von sechs Monaten erledigt, 53 % nach 12 Monaten. Die Revisionen beim Bundesfinanzhof werden zu 18 % in den ersten 12 Monaten erledigt. 62 % der Revisionen werden innerhalb von 24 Monaten erledigt.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

<sup>3</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Zivilgerichte, Fachserie 10/Reihe 2.1, 2003

<sup>4</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Verwaltungsgerichte, Fachserie 10/Reihe 2.4, 2003

<sup>5</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

<sup>6</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

Bei den Sozialgerichten werden 23 % der Klagen innerhalb von sechs Monaten erledigt und 49 % innerhalb von 12 Monaten. Von den Berufungen beim Landessozialgericht werden 23 % innerhalb von sechs Monaten erledigt und 49 % innerhalb von 12 Monaten. Der Anteil der innerhalb von sechs Monaten erledigten Berufungsverfahren vor dem Landessozialgericht beträgt 23 %, der innerhalb von zwölf Monaten erledigten Berufungen 49 %.<sup>7</sup>

Demgegenüber werden in Strafsachen die Verfahren an den Amtsgerichten zu 58,1 % innerhalb von drei Monaten erledigt. Weitere 25,1 % der Verfahren werden innerhalb von sechs Monaten abgewickelt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag im Jahr 2003 bei 3,9 Monaten. Bei Strafverfahren vor den Landgerichten in erster Instanz werden im Schnitt 40,5 % der Verfahren innerhalb von drei Monaten erledigt und 32,8 % in sechs Monaten. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag hier bei 6,1 Monaten.<sup>8</sup>

Bei vor den Amtsgerichten erledigten Familiensachen lag die Verfahrensdauer im Schnitt bei 10,4 Monaten. Innerhalb der ersten drei Monate wurden 14,2 % der Verfahren, zwischen drei und sechs Monaten 16,6 % aller Verfahren erledigt. Bei den vor dem OLG erledigten Berufungsverfahren betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer 5,3 Monate.<sup>9</sup> In Familiensachen hängt die Verfahrensdauer in erster Instanz häufig von gerichtsfremden Faktoren ab, z.B. dem Warten auf die Versorgungsausgleichsberechnung der Rententräger.

Die Verfahren vor den Arbeitsgerichten werden zu 82 % binnen sechs Monaten erledigt und zu 97 % innerhalb von zwölf Monaten. Nach der Verfahrensdauer bei den Landesarbeitsgerichten liegt der Anteil der innerhalb von sechs Monaten erledigten Verfahren noch bei 66 %, der innerhalb von zwölf Monaten erledigten Berufungen bei 90 %.<sup>10</sup>

Die Rechtsmittelquote ist insgesamt rückläufig. Bei amtsgerichtlichen Zivilurteilen ist die Rechtsmittelquote seit 1990 rückläufig. Auch absolut bewegt sie sich auf einem niedrigen Stand. Im Jahr 2002 betrug sie gemessen an den Neueingängen bei den Amtsgerichten lediglich 5 % der Fälle. Gleiches lässt sich für die Berufungsquote bei den landgerichtlichen Verfahren feststellen. Zwar liegt die Berufungsquote hier absolut höher (im Jahr 2002 bei 13,7 %), aber auch hier ist die Berufungsquote seit 1990 rückläufig. Ebenfalls

---

<sup>7</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

<sup>8</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Strafgerichte, Fachserie 10/Reihe 2.3, 2003

<sup>9</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Familiengerichte, Fachserie 10/Reihe 2.2, 2003

<sup>10</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

rückläufig ist die Rechtsmittelquote in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Sie sank von 16,7 % im Jahr 1998 auf 11,3 % im Jahr 2002. Auch in Strafsachen ist die Rechtsmittelquote rückläufig. Bei den am Amtsgericht anhängigen Verfahren betrug sie im Jahr 2003 6,4 %, während sie bei den am Landgericht anhängigen Verfahren zwar deutlich höher bei 18,6 % im Jahr 2003 lag, aber ebenfalls rückläufig ist.<sup>11</sup>

Die Unterschiedlichkeit der Verfahrensdauer bei den verschiedenen Gerichtsbarkeiten ist zum Teil durch die unterschiedlichen Prozessordnungen bedingt. Die Unterschiedlichkeit der Verfahrensdauer innerhalb einer Gerichtsbarkeit in den verschiedenen Bundesländern ist nicht nachvollziehbar. So liegt die durchschnittliche Dauer für ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht in Rheinland-Pfalz bei 3,9 Monaten, in Hessen bei 16,7 Monaten und in Brandenburg bei 25,7 Monaten.<sup>12</sup> Dies legt nahe, dass ein Binnenproblem in der Führung und Organisation der Gerichte ausschlaggebend ist. Eine Änderung der Verfahrens- und Prozessordnungen wird an diesem Problem nichts ändern können.

Nach der aufgezeigten derzeitigen Situation in der deutschen Justiz sind die durch die JuMiKo vorgeschlagenen Reformen nicht zwingend erforderlich. Als einziger Auslöser für die geplanten Veränderungen, die zum Teil erheblich in Rechte der Bürger eingreifen, sind Sparzwänge auszumachen, die kein Rechtfertigungsgrund für eine Verkürzung des Rechtsschutzes sein können. Die Tatsache, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in ihren anlässlich ihres Treffens im März 2005 gefassten Beschlüssen bereits von den ursprünglichen Beschlüssen der Herbst-JuMiKo abgewichen sind, beweist bereits, dass diese Überlegungen der JuMiKo in weiten Teilen weder sinnvoll noch praktikabel sind. Die Justiz repräsentiert das Gewaltmonopol des Staates und nur eine funktionierende Justiz mit Rechtsmittelmöglichkeiten legitimiert das staatliche Gewaltmonopol. Kürzungen sind insofern keine Rücknahme von Wohltaten des Staates gegenüber seinen Bürgern, sondern greifen unmittelbar in dessen Grundrechte ein.

---

<sup>11</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

<sup>12</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Verwaltungsgerichte, Fachserie 10/Reihe 2.4, 2003

## **2. Teil:**

### **Anmerkungen zu den Beschlüssen der JuMiKo zu den Eckpunkten für eine „Große Justizreform“**

#### **1. Deregulierung**

##### **1.1 Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen**

Eine Vereinheitlichung der Prozess- und Verfahrensordnungen darf nicht dazu führen, dass sämtliche Prozessordnungen auf einen Minimalkonsens herabgeschmolzen werden und Maximen aus der einen Prozessordnung in nicht zu vertretender Weise in eine andere Prozessordnung übernommen werden. Beispielsweise sollten keine Merkmale des Amtsermittlungsgrundsatzes im Zivilprozess eingeführt werden, wie dies bereits im familienrechtlichen Unterhaltsverfahren der Fall ist, oder der Amtsermittlungsgrundsatz zu Gunsten der Parteimaxime im öffentlich-rechtlichen Prozess aufgeweicht werden. Rechtsstaatliche Standards dürfen durch die Vereinheitlichung nicht gefährdet werden.

Eine mit der Vereinheitlichung der Prozessordnung einhergehende Vereinheitlichung von bestimmten Verfahrensvorschriften, die derzeit aus nicht erkennbaren Gründen in den verschiedenen Prozessordnungen unterschiedlich geregelt sind, wäre wünschenswert. So könnten beispielsweise die Vorschriften zur Parteifähigkeit, Prozessfähigkeit, Streitgenossenschaft, zu Prozessbevollmächtigten, Prozesskostenhilfe, sowie zum Verfahren bei Zustellungen, zu Ladungen, Terminen, Fristen, zu den Folgen der Versäumung, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, Unterbrechung und Aussetzung des Verfahrens weitestgehend vereinheitlicht werden. Auch eine Angleichung der Beweisaufnahmeregelungen, der Abnahme von Eiden, der Ausschließung und Ablehnung der Gerichtspersonen sowie der Rechtsmittelfristen wäre sinnvoll. Dies würde zu mehr Transparenz und Bürgerfreundlichkeit führen. Ein weiterer Vorteil wäre, dass sich die vereinheitlichten Vorschriften auch einheitlich weiterentwickeln würden durch eine einheitliche Rechtsprechung und Rechtsfortbildung. Diese Vorschriften könnten in einem vorangestellten Allgemeinen Teil zusammengefasst werden.

Allerdings müssten die notwendigen Verfahrensbesonderheiten einzelner Gerichtsbarkeiten Berücksichtigung finden. Das Strafverfahrensrecht eignet sich wegen seiner besonderen Ausgestaltung und seines speziellen Aufgabenbereichs nicht dazu, in eine etwa zu schaffende Verfahrensordnung für mehrere Gerichtsbarkeiten einbezogen zu werden.

Ebenso wenig kann eine Harmonisierung der Besetzung der Richterbänke mit der Zivilgerichtsbarkeit in Betracht gezogen werden. Ein Verzicht auf funktionslose Differenzierungen in verschiedenen Verfahrensordnungen bei sachlich gleichen Regelungen ist hingegen vertretbar. Den Besonderheiten des Strafverfahrens ist dabei aber Rechnung zu tragen, so namentlich bei der Beweiserhebung, der Akteneinsicht, der Dauer von Rechtsmittelfristen und der Protokollierung. Im Bereich des Arbeitsrechts ist durch die verschiedenen Änderungen der Arbeitsgerichtsgesetze in den letzten Jahren, zuletzt durch das Anhörungsrügensgesetz, bereits eine weitgehende und zweckgerichtete Harmonisierung im Verhältnis zur relevanten Zivilprozessordnung erreicht worden.

Bei allen zu begrüßenden Vereinfachungs- und Angleichungsmöglichkeiten in den Prozessordnungen muss aber gewährleistet sein, dass die Vereinheitlichung der Prozessordnungen im öffentlich-rechtlichen Bereich keine Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten für den Bürger nach sich zieht. Es ist davon auszugehen, dass das SGG und die FGO der VwGO angeglichen werden würden und nicht umgekehrt. Durch die Reform der VwGO im Jahr 1997 sind die Rechtsmittelmöglichkeiten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren stark eingeschränkt worden. Dies gilt insbesondere für die Zulassungsberufung. Die Vereinheitlichung von SGG, VwGO und FGO darf nicht zu einer Einschränkung des Zugangs in der zweiten Instanz auch in der FGO und im SGG führen.

Im Sozialrecht geht es oftmals um die Existenz betreffende Lebenssachverhalte. In diesen Fällen ist der bürgerunfreundliche Rechtsschutz der VwGO unangemessen. Insbesondere darf der in langer Tradition entwickelte und etwa durch den Amtermittlungsgrundsatz besonders bürgerfreundliche und niederschwellige Zugang zu den Sozialgerichten durch eine Verkürzung des Rechtsweges nicht dazu führen, dass der einzelne Bürger daran gehindert wird, seine existenziellen Rechte wahrzunehmen.

Eine Gleichsetzung der FGO mit der VwGO erscheint ebenfalls unangemessen, da das Steuerrecht Eingriffsverwaltung in seiner stärksten Form darstellt. Der Steuerbürger hat oftmals im Steuerverwaltungsverfahren nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten durch die Tatsache, dass Widersprüche gegen bestimmte Bescheide keine aufschiebende Wirkung haben und dass Steuerbescheide sofort vollstreckbar sind.

## **1.2 Funktionale Zweigliedrigkeit**

Die Einführung einer funktionalen Zweistufigkeit ist nicht nur aus Gründen der Verfahrenspraxis sondern bereits aus rechtsgrundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Ein sol-

ches Verfahren wird nicht zu einer Entlastung der Justiz führen, sondern im Gegenteil zu einer deutlichen Belastung. Die erste Instanz muss in der Sachverhaltsermittlung wesentlich sorgfältiger durchgeführt werden, wenn den Parteien die - zumindest theoretische - Möglichkeit verwehrt wird, die erstinstanzliche Entscheidung vom Berufungsgericht überprüfen zu lassen. Diese sorgfältigere Prozessführung trifft wiederum nicht nur die Verfahren, in denen bislang tatsächlich Berufung eingelegt wurde (bei amtgerichtlichen Urteilen 5,2 % und bei landgerichtlichen Urteilen 13,7 % in der Zivilgerichtsbarkeit<sup>13</sup>), sondern alle Prozesse. Der erhöhte Arbeitsaufwand in der ersten Instanz würde sich im Pensenschlüssel der erstinstanzlichen Richter niederschlagen und so zu einer deutlichen Belastung der Länderjustizhaushalte führen.

Wenn die erstinstanzlichen Verfahren allerdings in gleicher Weise wie bisher durchgeführt würden, würde dies eine erhebliche Verkürzung des Rechtsschutzes bedeuten. Die Bundesrechtsanwaltskammer hält es (entgegen der Vorgaben der JuMiKo) für unververtretbar, dass die Rechtsmittelstruktur auf das „verfassungsrechtlich Notwendige“ beschränkt werden sollte. Recht auf Minimalniveau ist eines der freiheitlichen Demokratie verbundenen modernen Industriestaates nicht würdig. Gerade durch die zweite Tatsacheninstanz wird ein effektiver und verfassungskonformer Rechtsschutz gewährleistet. Dies hängt auch damit zusammen, dass im deutschen Rechtssystem teilweise Richter direkt nach der Referendarausbildung über Sachverhalte entscheiden müssen, bei denen ihnen zum Teil die juristische Erfahrung, das Wissen und die notwendige Lebenserfahrung fehlt, um zu richtigen und gerechten Ergebnissen zu kommen. Die zweite Tatsacheninstanz mit ihren berufs- und lebenserfahrenen Richtern ist deshalb eine zwingend notwendige Kontrollinstanz für die meist streitentscheidenden Tatsachenfeststellungen.

Im Bereich der Ziviljustiz wurde die Zivilprozessordnung gerade umfangreich reformiert. Nach dieser Reform gibt es bereits heute keine zwei vollwertigen Tatsacheninstanzen mehr. Vielmehr sind die Parteien mit Vorbringen, welches sie bereits in der ersten Instanz hätten vortragen können, in der zweiten Instanz präkludiert. Zudem gibt es die Möglichkeit für das Berufungsgericht, offensichtlich erfolglose Berufungen durch Beschluss ohne mündliche Verhandlung zurückzuweisen. Das Bundesministerium der Justiz arbeitet derzeit an einer Evaluierung der ZPO-Reform, die bis Ende 2006 abgeschlossen sein soll. Sie sollte unbedingt abgewartet werden, bevor erneut am zivilprozessualen Instanzenzug „herumgedoktert“ wird. Bei einer vollständigen Abschaffung der zweiten Tatsacheninstanz würde die erste Instanz noch mehr aufgebläht, als sie es ohnehin schon durch die letzte

---

<sup>13</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10/Reihe 1, 2002/2003

ZPO-Reform werden sollte. Nach der Erfahrung mit der ZPO-Reform ist zudem davon auszugehen, dass diese stärkere Belastung der ersten Instanz nicht durch zusätzliche Richterstellen aufgefangen würde.

Strikt abzulehnen ist auch die Abschaffung des Parteirechtsmittels der Revision. In Zivilsachen würde der BGH als reines Vorlagegericht nicht mehr mit einer ausreichenden Zahl von Streitfällen aus allen Lebensbereichen befasst werden und auf diese Weise quantitativ und qualitativ „verkümmern“. Es kann keinesfalls erwartet werden, dass die Berufungsgerichte in dem Umfang, in dem sie heute die Revision zulassen, zukünftig Vorlageverfahren einleiten würden; denn im Gegensatz zur Zulassung der Revision bedarf ein Vorlagebeschluss aufgrund der (voraussichtlich an § 543 ZPO orientierten) Zulässigkeitsvoraussetzungen eines mit erheblichem Arbeitsaufwand zu begründenden Beschlusses.

Die Bundesrechtsanwaltskammer hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass das gegenwärtige Rechtsmittelsystem in Strafsachen effektiv und Kosten sparend ist und zu einer zügigen Verfahrenserledigung beiträgt. Es besteht keine Notwendigkeit zu einer umfassenden Reform, sie kann namentlich mit einem ideologischen Konzept einer sog. „funktionellen Zweigliedrigkeit“ nicht begründet werden. Keinesfalls akzeptiert werden kann die Einführung eines Wahlrechtsmittels gegen die Urteile der Amtsgerichte; es würde die unverzichtbare revisionsrechtliche Kontrolle der Tätigkeit der Berufungsgerichte zu sehr reduzieren und die Möglichkeiten der Wahrung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung zu sehr einschränken.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die „funktionale Zweigliedrigkeit“ aufgrund der Einführung der Zulassungsberufung durch die VwGO-Novelle aus dem Jahr 1997 praktisch weitgehend Realität. Eine Tatsachenüberprüfung findet in der Berufungsinstanz kaum statt. In 97 % aller Verfahren (in allgemeinen Rechtsgebieten ohne Asylrecht in 95 % aller Verfahren) wird somit die Sach- und Rechtslage nicht mehr vollständig geprüft. Die Revision betrifft weniger als 1 % aller Verfahren.

Das Kernargument der Justizminister für eine funktionale Zweigliedrigkeit, d.h. wenig effiziente Verfahren und zu lange Verfahrensdauern, trifft - wie oben im 1. Teil ausgeführt - nicht zu. Ergänzend wird auch für die Arbeitsgerichtsbarkeit angeführt, dass die einschlägigen Statistiken - trotz wieder ansteigender Eingangszahlen - eine im Vergleich zur ordentlichen Zivilgerichtsbarkeit schnellere Beilegung von Streitigkeiten belegen. Im Urteilsverfahren nach § 2 ArbGG wurden 82 % der Verfahren innerhalb von sechs Monaten beendet. Gleiches gilt für die Beschlussverfahren nach § 2a ArbGG.

Zwingende Folge der inakzeptablen Einführung der funktionalen Zweigliedrigkeit müsste im Übrigen ein genereller Anwaltszwang schon in der Eingangsinstanz sowie ein durchgehendes Kollegialsystem sein, um in Ansehung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG bzw. des Justizgewährungsanspruchs des Art. 20 Abs. 3 GG zumindest das „verfassungsrechtlich Notwendige“ an (effektivem) Rechtsschutz zu gewährleisten. Eine Kostenersparnis ist durch die Einführung der funktionalen Zweigliedrigkeit nicht zu erreichen.

### **1.3 Flexibler Richtereinsatz**

Einem flexibleren Richtereinsatz kann nur dann zugestimmt werden, wenn dadurch die Arbeit der Gerichte effizienter gestaltet werden kann und dies nicht mit einem Abbau richterlicher Sachkompetenz einhergeht. Insbesondere darf ein solcher flexibler Richtereinsatz keinesfalls der fachlichen Spezialisierung schaden. Diese muss zukünftig weiterhin und besser sichergestellt werden, beispielsweise durch die Einrichtung von Spruchkörpern mit Spezialzuständigkeiten. Die Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten ist kein Selbstzweck und auch kein hinreichend tragfähiges Argument für einen flexiblen Richtereinsatz. Sie muss aus sich selbst heraus gerechtfertigt sein, wie dies grundsätzlich für eine Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten nach dem Modell einer einheitlichen Gerichtsbarkeit mit spezialisierten Spruchkammern für möglich gehalten wird. Dies setzt allerdings voraus, dass zuvor die Prozessordnungen- und Verfahrensordnungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten vereinheitlicht würden. Wenn eine Zusammenlegung zu einer tatsächlichen Verkürzung der Verfahrensdauer führen könnte, so wäre dies unterstützenswert. Keineswegs darf jedoch die richterliche Unabhängigkeit, die durch Art. 97 GG grundgesetzlich garantiert wird, durch die Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten umgangen werden.

Es bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine einfachgesetzliche Erweiterung der Richtereinsatzmöglichkeiten. Art 97 Abs. 2 GG garantiert die persönliche Unabhängigkeit des Richters. Danach können Richter auf Lebenszeit und auf Zeit nicht gegen ihren Willen und nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen unter Wahrung der Formen, welche Gesetze bestimmen, an eine andere Stelle versetzt werden. Die Unabhängigkeit des Richters gehört zu den verfassungsgestaltenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes und damit zum Grundstandard rechtsstaatlichen Handelns. Eine Änderung dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe könnte, weil die persönliche Unabhängigkeit

des Richters zu den in Art. 20 Abs. 3 GG niedergelegten Rechtsstaatsgrundsätzen gehört, in Widerspruch zu der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geraten.

In der Begründung zu 1.3. werden von der JuMiKo, neben „der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten oder Präsidien..., die Erweiterung der Versetzungsmöglichkeiten der Richter durch Änderung des § 32 DRiG oder durch landesgesetzliche Zuordnung von Richterstellen, Verlängerung der Abordnungsfrist des § 37 Abs. 3 DRiG, Bildung größerer Gerichtseinheiten innerhalb einer Gerichtsbarkeit, Übertragung weiterer Richterämter nach § 27 Abs. 2 DRiG und eine Kombination mehrerer dieser Maßnahmen“ als Möglichkeiten zum flexiblen Richtereinsatz in Betracht gezogen. Problematisch ist, dass eigentlich nur über die Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten diskutiert wird. Über die anderen genannten Alternativen wird nicht mehr gesprochen.

Nicht im Interesse des rechtssuchenden Bürgers ist es, wenn durch eine Öffnungsklausel in den unterschiedlichen Bundesländern unterschiedliche Verhältnisse geschaffen werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund eines vereinten Europas nicht wünschenswert.

Von der durch das 7. Sozialgerichtsänderungsgesetz geschaffenen Öffnungsklausel, durch die Aufgaben der Sozialgerichte auf spezielle Spruchkörper der Verwaltungsgerichte übertragen werden können, hat bislang nur ein Bundesland (Bremen) Gebrauch gemacht. Das 7. Sozialgerichtsänderungsgesetz sollte die in der Sozialgerichtsbarkeit zu erwartende Prozessflut durch Hartz IV abfedern. Dies scheint in der Praxis nicht erforderlich gewesen zu sein, da der notwendige Personaltransfer im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten durchgeführt wurde. Dies geschah zum einen durch Versetzung von Richterinnen und Richtern auf Probe, durch Abordnung, durch Neueinstellung, aber auch durch die Motivation zum freiwilligen Wechsel aus anderen Gerichtsbarkeiten in die Sozialgerichtsbarkeit. Nach Angaben, die beim 50. Jahrestag des Bundessozialgerichts gemacht wurden, ging es deutschlandweit um 144 Richterstellen, die verschoben werden mussten.

## **2. Aufgabenübertragung/Auslagerung**

### **2.1 Übertragung von Aufgaben**

#### **a) Übertragung von Aufgaben auf Notare**

Die Zuständigkeit der Gerichte muss in allen Fällen (potentiell) kontradiktorischer Verfahren erhalten bleiben. Dies gilt insbesondere für einverständliche Ehesachen. Die

Übertragung einverständlicher Ehescheidungen auf die Notare müsste den Versorgungsausgleich ausklammern (Durchführung des Versorgungsausgleichs oder Überprüfung der Genehmigungsfähigkeit einer Verzichtvereinbarung). Der Entlastungseffekt für die Justiz wäre dementsprechend marginal, weil bei einverständlichen Ehescheidungen der diesbezügliche Zeitaufwand der Justiz (kurze Anhörung der Parteien und Urteilsbegründung mit einem standardisierten Satz) nur in Minuten zu messen ist. Notare sind zur Neutralität verpflichtet und dürfen nicht einseitig bzw. interessenorientiert beraten. Sie können deswegen nicht überprüfen, ob eine ihnen vorgetragene Einigung der Ehegatten tatsächlich auf einem angemessenen Interessenausgleich und gleichberechtigter Verhandlungsposition beruht oder aufgrund strukturellen Ungleichgewichtes einseitig diktiert ist. Einverständliche Ehescheidungen vor den Notaren müssten deswegen zur Voraussetzung haben, dass beide Parteien vorab eine einseitige Beratung in Anspruch nehmen und dies nachweisen. Die Kostenentlastung für die Parteien wäre gering, weil auch vor Gericht im Falle völliger Einigkeit das Verfahren mit einseitiger anwaltlicher Vertretung geführt werden kann. Die Kostenbelastung wird für die Parteien auf der anderen Seite höher gegenüber der Kostenbelastung durch ein Verbundverfahren mit Regelung der Ehescheidungsfolgen in einem Verfahren, wenn vor dem Notar die Ehescheidung mit einer Mindest-Einigung betrieben wird, danach aber noch Streitige Verfahren betrieben werden, z.B. zum Zugewinnausgleich oder Versorgungsausgleich.

Das bewährte Verbundverfahren sollte deswegen beibehalten bleiben. Nur dieses gewährleistet auch, dass die Ehegatten mit richterlicher Autorität auf ihre Verantwortung gegenüber minderjährigen Kindern hingewiesen werden, wie dies durch § 613 Abs. 1 Satz 2 ZPO im Rahmen des Kindschaftsrechtsreformgesetzes eingeführt worden ist.

#### b) Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens

Eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens wird nicht per se abgelehnt, wenn durch eine solche Privatisierung die Zwangsvollstreckung tatsächlich schneller und effektiver wird. Da sichergestellt sein muss, dass die Gerichtsvollzieher auch als freier Beruf einer umfassenden Aufsicht unterliegen, spricht sich die Bundesrechtsanwaltskammer für die Einführung einer Kammer aus.

Einer generellen Erweiterung der Aufgaben der Gerichtsvollzieher steht die Bundesrechtsanwaltskammer jedoch skeptisch gegenüber. Denn es droht die Gefahr, dass die Gerichtsvollzieher in diesem Fall die eigentliche Tätigkeit der Zwangsvollstreckung zurückstellen und die Dauer der Verfahren sich nicht verkürzen würde. Nach der letzten

Reform der Zwangsvollstreckung und Übertragung des Verfahrens zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung auf die Gerichtsvollzieher sind die Verfahrensdauern weiter angestiegen. Der teilweise angeführte Vergleich mit anderen europäischen Ländern vermag insoweit nicht zu überzeugen, da die Gerichtsvollzieher in Deutschland dem mittleren Justizdienst entstammen und keine umfangreiche juristische Ausbildung haben.

Strikt abzulehnen ist das in diesem Zusammenhang diskutierte sog. „Rechnungspräsentationsverfahren“, mit dem der Gerichtsvollzieher in Konkurrenz zum Mahnverfahren dem Schuldner nicht titulierte Forderungen präsentieren und diesen zur Zahlung auffordern können soll. Diese Überlegungen begegnen erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken wegen der Vermischung von staatlichem Zwangsvollstreckungsverfahren einerseits und privater Forderungseintreibung andererseits. Ein staatliches Vollstreckungsorgan, welches der Gerichtsvollzieher auch nach einer Privatisierung als beliebiger Unternehmer bleiben würde, darf weder in eine Nähe zum Gläubiger geraten, wie es durch das Rechnungspräsentationsverfahren beabsichtigt ist, noch zur privaten Inkassotätigkeit die Autorität staatlicher Vollstreckungsorgane für eine rein private Forderungseintreibung missbrauchen.

Zudem handelt es sich um eine „Haustürsituation“, die den Gesetzgeber im Privatrechtsverkehr gerade dazu bewogen hat, sie mit besonderen Widerrufsrechten (§ 312 BGB) auszustatten. Es ist rechtsstaatswidrig, diese vom Gesetzgeber als besorgniserregend angesehene „Haustürsituation“ zusätzlich dadurch zu verstärken, dass ein staatliches Vollstreckungsorgan faktischen Zahlungsdruck ausübt, weil dem Bürger der Rollenwechsel beim Gerichtsvollzieher – weg vom staatlichen Vollstreckungsorgan hin zum privaten Inkassounternehmen – nicht bewusst wird.

Im Übrigen würde sich der Gerichtsvollzieher bei seiner privaten Inkassotätigkeit permanent in einem in seiner Person vereinigten Interessenwiderstreit befinden: Wollte man sich überhaupt dem Gedanken nähern, den Gerichtsvollziehern neben ihrer hoheitlichen Vollstreckungstätigkeit zugleich eine private Inkassotätigkeit zu erlauben, müssten den Gerichtsvollziehern so weit reichende Belehrungspflichten auferlegt werden – insbesondere die Klarstellung, dass der Gerichtsvollzieher nicht als staatliches Vollstreckungsorgan, sondern als privater Inkassohelfer des Gläubigers auftritt, dass die Berechtigung der Forderung nicht geprüft ist und der Schuldner deswegen auch keinesfalls verpflichtet ist, der Zahlungsaufforderung des Gläubigers Folge zu leisten –, dass er sich selbst um seinen –erfolgsabhängigen – Vergütungsanspruch redet. Dieser

Konflikt zwischen korrekter Belehrung einerseits und Vergütungsinteresse andererseits wird dadurch verschärft, dass bisher für die nicht vollständige Belehrung keinerlei Sanktionen vorgesehen sind.

Gänzlich untragbar für die Rolle eines staatlichen Vollstreckungsorgans ist der Wechsel von der – rein privaten – Inkassohelfertätigkeit (Übermittlung der Zahlungsaufforderung) zu der hoheitlichen Tätigkeit bei Aufnahme einer Zahlungsvereinbarung in der Form eines vollstreckbaren Titels. Erst wird die „Haustürübertretungssituation“ durch den Auftritt eines staatlichen Zwangsvollstreckungsorgans verschärft, um anschließend in der gleichen Situation auch einen vollstreckbaren Titel „vereinbaren“ zu können. Das ist die Potenzierung von Verbraucherrisiken, denen ansonsten immer – zu Recht – entgegengesteuert werden soll.

#### c) Registerführung

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich gegen eine Öffnungsklausel zur Übertragung der Zuständigkeit für die Führung der Handels-, Partnerschafts- und Genossenschaftsregister durch die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern aus. Das Handelsregister gewährleistet ein Höchstmaß an Rechtsschutz und Rechtssicherheit für die Eintragenden, die Gläubiger sowie die Öffentlichkeit. Von den Funktionen des Handelsregisters sind besonders hervorzuheben die Publizität des Handelsregisters (§ 15 HGB), die Tatsache, dass zahlreichen Eintragungen in das Handelsregister konstitutive Wirkung zukommt und der Kontrollfunktion, die weit über die bloße Registrierung von Daten hinausgeht. Mit diesen Funktionen wirkt das Register in erheblichem Umfang Streit mildernd und trägt dadurch zur Entlastung der streitigen Gerichtsbarkeit und zur Erhaltung des Rechtsfriedens bei. Die Führung der Register ist eine Rechtspflegeaufgabe, der eine präventiv Streit verhütende Funktion im Rahmen der freiwilligen Gerichtsbarkeit immanent ist. Einer Zuordnung zur Verwaltung steht die unmittelbar gestaltende Wirkung der Registereintragungen für privatrechtliche Rechtsverhältnisse entgegen. Die Bedeutung dieser Aufgabe fordert ein hohes Maß an Objektivität und Unabhängigkeit, weshalb sie ursprünglich den Gerichten zugewiesen worden ist. Der Nutzen einer Öffnungsklausel, nach der die Anmeldung und Vorprüfung der Anträge für das Handels-, Partnerschafts- und Genossenschaftsregister auf die oben genannten Kammern übertragen werden kann, erscheint fraglich, zumal damit eine Zuständigkeitsdivergenz in den verschiedenen Bundesländern verbunden wäre.

## **2.2 Förderung der konsensualen Streitbeilegung**

Die Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung wird grundsätzlich begrüßt, soweit sie freiwillig erfolgt. Der jetzige Vorstoß des Landes Bayern, das einen Gesetzesentwurf in den Bundesrat eingebracht hat zur Installierung eines sogenannten „Güterichters“, ist deswegen abzulehnen, da der im Verfahren zuständige Richter die Parteien zwingen können soll, ihr Anliegen dem Güterichter vorzutragen. Dies entspricht nicht dem Grundgedanken der Mediation. Diesbezüglich sollte die Evaluation von § 15a EGZPO abgewartet werden. Der Pflicht, über die Risiken und Folgen eines Prozesses und über die alternative Streitbeilegung aufzuklären, genügen Rechtsanwälte bereits bei geltender Rechtslage.

## **3. Konzentration**

### **3.1. Effektivere Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzung**

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Auffassung, dass eine effektive Strafverfolgung Schwerpunktsetzungen und eine Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben erfordert. Sie vermisst dabei den Hinweis und die Bereitschaft des Gesetzgebers, dass hierfür in erster Linie eine Reduktion des immer weiter ausufernden materiellen Strafrechts erforderlich ist. Im Übrigen kommt es entscheidend auf den Inhalt der für dieses Ziel vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen an. Von den hierzu erwähnten unterstützt die Bundesrechtsanwaltskammer den Gedanken, die Einstellungsmöglichkeiten bei vorwiegend zivilrechtlichen Fragen zu erweitern. Sie hat dagegen Vorbehalte gegen eine Ausweitung des beschleunigten Verfahrens und spricht sich gegen die Annahmeverfugung und damit auch gegen ihre Erweiterung aus.

#### 1. Einstellung bei zumutbaren Befriedigungsmöglichkeiten außerhalb des Strafverfahrens

Grundsätzlich wird die gesetzliche Normierung einer solchen Einstellungsmöglichkeit begrüßt. Es sollte jedoch gerade vor dem Hintergrund der erstrebten Entlastung der Strafjustiz geprüft werden, ob eine solche Einstellungsmöglichkeit nicht auch ohne Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichtes allein durch die Staatsanwaltschaft möglich sein sollte. Eine gerichtliche Zustimmung sollte entsprechend § 153a Abs. 2 StPO nur nach Erhebung der Anklage geboten sein.

## 2. Erstreckung des § 153a StPO auf das Revisionsverfahren

Dem Vorschlag wird zugestimmt. Gerade aus der distanzierten Sicht des Revisionsgerichts besteht immer wieder das Bedürfnis, ein Verfahren durch Einstellung auch dann zu beenden, wenn eine Einstellung ohne Auflage nach § 153 StPO nicht in Betracht kommt. Bestimmung und Bemessung einer Auflage haben zwar an sich trichterlichen Charakter. Das Revisionsgericht wird dadurch aber schon deshalb nicht überfordert, weil die Notwendigkeit der staatsanwaltschaftlichen Zustimmung eine Vorklärung ermöglicht. Der Strafrechtsausschuss der BRAK hatte eine solche Einstellungsmöglichkeit nach § 153a StPO im Revisionsverfahren bereits 1995 gefordert (BRAK-Mitt. 1995, 237).

## 3. Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen

Dieser Vorschlag hat das größte Justizbelastungspotential. Auf das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen kann über den geltenden § 200 Abs. 2 StPO hinaus nicht verzichtet werden. Es dient der Vorbereitung des rechtlichen Gehörs für den Angeklagten und seinen Verteidiger und hat eine wichtige Informationsfunktion für das über die Eröffnung des Hauptverfahrens entscheidende Gericht, weil es die von der Staatsanwaltschaft für wichtig gehaltenen Aktenteile erkennen kann und nicht auf Mutmaßungen über die Relevanz des restlichen, möglicherweise von der Staatsanwaltschaft für irrelevant gehaltenen Akteninhalts angewiesen ist. Die Abfassung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen bedeutet auch eine wertvolle Selbstkontrolle des Anklageverfassers und ermöglicht überhaupt erst eine Sitzungsvertretung der Staatsanwaltschaft durch einen anderen Staatsanwalt als den Anklageverfasser. Deshalb darf auch für Strafrichtersachen nur dann von der Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen abgesehen werden, wenn bei einfacher Beweislage die Mitteilung des Anklagesatzes zusammen mit der Angabe der Beweismittel den Erfordernissen des § 33 Abs. 3 StPO genügt (vgl. Nr. 112 Abs. 1 RiStBV). Der vollständige Wegfall der Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen würde gerade in umfangreichen und schwierigen Verfahren dazu führen, dass das Gericht, der Angeklagte und sein Verteidiger im Unklaren gelassen werden, worauf es der Staatsanwaltschaft ankommt und war ihr wichtig erscheint. Ohne Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen außerhalb ganz einfach gelagerter Anklagen wäre der nicht durch einen Verteidiger begleitete Angeklagte völlig überfordert, den für Laien oft schwer verständlichen Anklagesatz überhaupt zu erfassen. Ohne Akteneinsichtsrecht und ohne wesentliches Ergebnis der Ermittlungen wäre er nahezu schutzlos, weshalb ein Verzicht auf die Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen zwangsläufig zu einer Erweiterung der Fälle notwendiger Verteidigung führen müsste.

Missverständnisse und vermeidbare Verfahrensverzögerungen durch prozessuales Agieren in die „falsche Richtung“ wären vorprogrammiert. Der Verzicht auf die Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen und damit der Verzicht auf Kommunikation würde bei einer minimalen Entlastung der Staatsanwaltschaft zu einer maximalen Belastung von Gericht und Verteidigung und damit zur Verfahrensverzögerung führen, weil sie nicht mehr von vornherein wissen, wo der Anklageverfasser die Schwerpunkte hinsichtlich des Sachverhalts, des Akteninhalts und der Beweismittel sieht. Wenn der Sitzungsvertreter der Staatsanwaltschaft nur den dürren Anklagesatz kennt, weil er selbst nicht die Anklage verfasst hat, dürfte er nicht nur der am schlechtesten informierte Prozessbeteiligte sein, sondern auch zu sachgerechten Entscheidungen über etwaige Einstellungsmöglichkeiten kaum in der Lage sein. Verzicht auf Kommunikation bewirkt zwangsläufig eine Justizbelastung und keine Justizentlastung, weil er Missverständnisse begünstigt und damit streitfördernd wirkt.

#### 4. Gerichtliche Feststellung der Verschleppungsabsicht in § 244 Abs. 3 StPO

Soweit damit frühere Vorschläge aus der 65. Justizministerkonferenz 1994 aufgegriffen werden sollen, wonach der Beweis Antrag nach der freien Würdigung des Gerichts wegen Prozessverschleppung abgelehnt werden kann, ist dies abzulehnen. Die „freie Würdigung des Gerichts“ führt zwangsläufig zur Verflachung der Begründungsanforderung. Es liegt in der Natur der „freien Würdigung“, dass sie solchen „Beurteilungsmaßstäben Raum gibt, die einer scharfen verstandesmäßigen Begründung oft nur schwer zugänglich sind“ (vgl. BGHSt 1, 175, 177). Der Ablehnungsgrund der Prozessverschleppung würde damit von den Tatgerichten gerade in den Fällen herangezogen werden, in denen von der Sache her besonderer Anlass dafür besteht, einer fest gefahrenen Meinung des Gerichts durch Beweis Anträge nachdrücklich entgegenzutreten. Letztlich wäre das Einfallstor für rasche und revisionsrechtlich kaum überprüfbare Ablehnungen missliebiger Beweis Anträge geschaffen.

#### 5. Verzicht auf das Inhaltsprotokoll im amtsgerichtlichen Verfahren

Für das sog. Inhaltsprotokoll wird kein Bedürfnis mehr gesehen. Protokollführer sind in der Mehrzahl der Fälle überfordert, in Zeugen- und Sachverständigenaussagen das für den Verfahrensgegenstand Wesentliche zu erkennen und zutreffend festzuhalten. Die Erfahrungen der Praxis sind insoweit eindeutig negativ. Entsprechendes gilt für die Verlesung in der Berufung gem. § 325 StPO. Hinzu kommt, dass solche Protokolle trotz ihrer inhaltlichen Zweifelhaftigkeit vielfach als Grundlagen von Strafverfahren wegen Falschaussage oder Meineids herangezogen werden und hierbei eine unheilvolle Rolle spielen. Eine Mo-

dernisierung der Justiz erfordert die Aufzeichnung der Hauptverhandlung auf Tonträger, weil die erweiterte Unterbrechungsmöglichkeit bis zu drei Wochen das parallele Verhandeln mehrerer Strafsachen ermöglicht und dabei die Erinnerung verblasst und der Unmittelbarkeitszusammenhang verloren geht. Handschriftliche Aufzeichnungen der Richter über den Inhalt von Zeugenaussagen, die die Konzentration auf das Verhandlungsgeschehen beeinträchtigen, sind dann nicht mehr erforderlich.

#### 6. Veränderung des Rechtsmittelrechtes

a) Eine Änderung des bisherigen Rechtsmittelsystems im Strafrecht wird abgelehnt. Das bisherige System hat sich bewährt. Nach den vorliegenden empirischen Ergebnissen der Strafverfolgungsstatistik besteht auch unter dem Gesichtspunkt der Entlastung der Justiz kein Handlungsbedarf. Nach dem Gutachten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht aus dem Jahre 1999<sup>14</sup> werden nur 5 % der amtsgerichtlichen Entscheidungen (unter Einbeziehung der rechtskräftigen Strafbefehle) angefochten. Selbst hiervon gelangt nur die Hälfte auch zur Erledigung vor das Landgericht. Von diesen Berufungen ist fast die Hälfte erfolgreich.

Diese Zahlen bestätigen, dass die derzeitige Ausgestaltung des Berufungsrechtes ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung materieller Gerechtigkeit darstellt. Das zeigt sich auch daran, dass lediglich 15 % der landgerichtlichen Berufungsentscheidungen mit der Revision angegriffen werden (gegenüber einer Revisionsquote von 40 % bei erstinstanzlichen Verurteilungen der Landgerichte).

b) Die Abschaffung der Sprungrevision ist mit dem Argument einer Entlastung der Justiz nicht zu rechtfertigen. Eine Neuregelung, wonach Revision nur gegen Berufungsurteile möglich sein soll, würde dazu führen, dass notwendigerweise auch dann ein Berufungsverfahren durchzuführen ist, wenn tatsächliche Fragen außer Streit stehen und lediglich eine Rechtsfrage zu klären ist. Bei der nur statistisch geringen Anzahl von Sprungrevisionen (ca. 10 % aller OLG-Revisionen) und der überproportional hohen Erfolgsquote (bei Sprungrevisionen der Staatsanwaltschaft über 60 %) würde damit ein entlastendes, zielgerichtetes Rechtsmittel abgeschafft. Eine Abschaffung der Sprungrevision würde die Qualität der Rechtsprechung in Strafsachen verschlechtern. Die Sprungrevision ist ein ganz wesentliches Mittel zur Sicherstellung eines gesetzmäßig verlaufenden Strafverfahrens bei den Amtsgerichten, bei denen die Masse aller Strafverfahren erledigt wird. Die

---

<sup>14</sup> Becker/Kinzig, Rechtsmittel im Strafrecht, Band 1/1 Interdisziplinäre Untersuchungen aus Strafrecht und Kriminologie, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg 2000

Erfahrung der Revisionssenate bei den Oberlandesgerichten zeigt, dass es bei den Amtsgerichten öfters zu einer Missachtung wichtiger verfahrensrechtlicher und sachlich-rechtlicher Vorschriften kommen kann. Das beruht vor allem auf dem teilweise extrem hohen Arbeitsdruck. Dieser wird künftig nicht geringer werden, sondern sich eher noch verstärken. Die Sprungrevision als „Damoklesschwert“ stellt mit der Möglichkeit einer – nicht unbemerkt bleibenden – Urteilsaufhebung und Zurückverweisung i. d. R. an einen Kollegen des ersten Richters ein sehr wirksames Korrektiv dar. Wenn dieses entfiel, muss realistischerweise befürchtet werden, dass die gesetzlichen Vorgaben des Strafverfahrens im amtsgerichtlichen Verfahren zunehmend vernachlässigt würden. Denn die Amtsrichter hätten dann als Konsequenz einer rechtstaatlich nicht akzeptablen gesetzeswidrigen Arbeitsweise lediglich zu befürchten, dass gegen ihre Urteile Berufung eingelegt wird. Da dann der Fall im Tatsächlichen und Rechtlichen vollständig neu verhandelt wird, werden dabei auch schwerste Rechtsfehler des Amtsrichters für diesen völlig folgenlos „zugedeckt“.

c) Die Verkürzung der Revisionsmöglichkeit gegen landgerichtliche Berufungsurteile auf ein Zulassungsrechtsmittel birgt die Gefahr eines Qualitätsverlustes berufsrechtlicher Urteile und führt nicht zu einer Entlastung der Justiz.

aa) Das Argument, durch ein Zulassungsrechtsmittel würden Transparenz und Klarheit geschaffen, ist nicht überzeugend. Die erwähnten Gütemerkmale treffen ausschließlich für die bisherige Ausgestaltung der Rechtsmittel zu. Ein Zulassungsrechtsmittel schafft Unsicherheit. Für den betroffenen Angeklagten ist nicht mehr vorhersehbar, ob die Möglichkeit einer revisionsrechtlichen Überprüfung besteht oder nicht. Die Begriffe „Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“ und „Fortbildung des Rechts“ eröffnen nicht prognostizierbare Beurteilungsspielräume. So gilt schon nach derzeitiger Rechtslage bei Zulassungsentscheidungen für Rechtsbeschwerden, dass ein individuelles Fehlurteil nicht unter die vorgenannten Kategorien subsumierbar ist und somit keine Revision eröffnet. Zur Entlastung des BVerfG muss nach dessen Rechtsprechung auch die Verletzung des rechtlichen Gehörs ein Zulassungsgrund sein. Andere Rechtsfehler, etwa die Verurteilung wegen einer nicht angeklagten oder einer verjährten Tat, dürften aber verfassungsrechtlich ebenso schwer wiegen. Eine Differenzierung verstößt gegen das zentrale Gebot der materiellen Gerechtigkeit und ist geeignet, das Vertrauen des Bürgers in eine funktionierende Strafrechtspflege zu beeinträchtigen.

Dem Vorschlag liegt offenbar die Annahme zugrunde, die erstinstanzlichen Urteile der Landgerichte seien häufiger rechtsfehlerhaft als Berufungsurteile, weshalb letztere nur noch sehr eingeschränkt revisibel sein sollen. Diese Annahme dürfte indessen nicht zutreffen. Für die vorgeschlagene Differenzierung der Revision in Strafsachen, die die Rechte des Angeklagten und die Revisionsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft empfindlich verkürzt, ist ein Sachgrund nicht zu erkennen. Ob eine Strafsache erstinstanzlich beim Amtsgericht oder beim Landgericht angeklagt wird, beruht zunächst auf der Straferwartung, wie sie nach Aktenlage bei Eröffnung des Hauptverfahrens eingeschätzt wird. Diese Prognose erweist sich naturgemäß nicht selten später als unzutreffend. Eine danach differenzierende Ausgestaltung der Revision wäre deshalb nicht sachgerecht und im verfassungsrechtlichen Sinne willkürlich. Das gilt um so mehr, als in der Rechtswirklichkeit bei der – zumeist ausschlaggebenden – Entscheidung der Staatsanwaltschaft, ob eine Sache vor dem Schöffengericht oder vor dem Landgericht angeklagt wird, häufig auch andere Erwägungen eine Rolle spielen, vor allem ein Ausweichen auf weniger belastete Gerichte zwecks schnellerer Erledigung. Bestätigt wird dies durch die bei unveränderter Rechtslage steigenden Eingangszahlen der Amtsgerichte in Umfangsverfahren oder Wirtschaftsstrafsachen. Von solchen rein pragmatischen Vorentscheidungen darf eine schwerwiegende Folge, wie es die Gewährung bzw. Versagung einer uneingeschränkten Revision darstellt, nicht abhängig gemacht werden.

bb) Durch die generelle Rechtsmittelmöglichkeit für den Angeklagten wird vor allem auch die hohe Qualität der Berufungsrechtsprechung in Deutschland gesichert. Der Berufungsrichter ist gehalten, ein Urteil im Bewusstsein einer Überprüfbarkeit zu fällen. Hieraus resultiert eine tatsächlich und rechtlich wünschenswerte Gewissenhaftigkeit bei der Rechtsanwendung sowohl im Interesse des einzelnen Betroffenen, als auch im Interesse einer funktionierenden Rechtspflege.

cc) Eine qualifizierte Ausgestaltung des Rechtsmittelzulassungsverfahrens bedingt notwendigerweise einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung eines Zulassungsrechtsmittels. Da es rechtsstaatlich nicht akzeptabel wäre, die Zulassungsentcheidung alleine in das nicht überprüfbare Ermessen des „angegriffenen“ Gerichtes selbst zu stellen, wäre zwingend auch die Einbindung des Rechtsmittelgerichtes selbst in das Zulassungsverfahren geboten. Dass der Arbeitsaufwand bei der Verbescheidung eines Zulassungsrechtsmittels geringer sein wird als bei der Entscheidung über das Rechtsmittel selbst, ist eine reine Hoffnung, die äußerst zweifelhaft ist. Eine solche vage

Entlastungsmöglichkeit ist nicht geeignet, den Verlust an individuellem Rechtsschutz und drohender Qualitätseinbuße aufzuwiegen.

d) Auch die Einführung eines Wahlrechtsmittels entsprechend § 55 Abs. 2 JGG ist abzulehnen.

aa) Das Jugendstrafrecht weist Besonderheiten auf, die nicht schematisch auf das Erwachsenenstrafrecht übertragen werden können. So folgt insbesondere aus der erzieherischen Zielrichtung des Jugendstrafrechtes, dass eine besondere Beschleunigungsmaxime im Jugendstrafrecht gilt. Aus erzieherischen Gründen ist ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Tatgeschehen und letztlicher Ahndung geboten. Auch das Gebot der Gleichbehandlung relativiert sich im Jugendstrafrecht durch die stärkere Gewichtung der individuellen Täterpersönlichkeit. Hieraus rechtfertigt sich auch das völlig unterschiedliche Sanktionssystem.

bb) Das Wahlrechtsmittel kann systematisch nur an amtsgerichtliche Entscheidungen anknüpfen. Dies würde nicht zu einer Entlastung, sondern zwangsläufig zu einer Belastung der amtsgerichtlichen Verfahren führen. Der Amtsrichter muss nicht nur mit einer Berufung, sondern verstärkt mit einer Revision gegen seine erstinstanzliche Entscheidung rechnen. Hieraus resultieren verstärkte Anforderungen an die Verhandlungsintensität und an den Inhalt der Entscheidungsbegründung. Vor dem Hintergrund der bisher seltenen Sprungrevisionen wäre dies eine erhebliche zusätzliche Belastung.

cc) Die dem Revisionsverfahren innewohnende Funktion der Vereinheitlichung der Rechtsprechung ist gefährdet, wenn das Bemühen um den Sachverhalt und die Beweiswürdigung mit dem Verzicht auf eine rechtliche Überprüfung des gefundenen Ergebnisses erkaufte werden müsste. Die quantitativ und qualitativ hohe Leistungsfähigkeit des amtsgerichtlichen Verfahrens wäre erheblich beeinträchtigt.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass das bisherige Rechtsmittelsystem sich auch im internationalen Vergleich bewährt hat und eine wichtige Grundlage der hohen Effizienz und Gerechtigkeitsgarantie der aktuellen Strafrechtspflege darstellt. Die vorgeschlagenen Änderungen führten zu keiner Entlastung, sondern nur zu einer Entwertung der jetzigen Situation.

e) Erweiterung der Annahmoberufung auf Verurteilungen bis zu 60 Tagessätzen

Dieser Vorschlag wird abgelehnt. Geldstrafen bis zu 60 Tagessätzen gehören nicht mehr zum „Bagatellbereich“. Auch die Verurteilung zur Geldstrafe von 50 Tagessätzen kann größte persönliche und soziale Folgen für den betroffenen Bürger haben. Der Rechtsstaat muss in diesem Bereich einen vollwertigen Instanzenzug zur Verfügung stellen. Die Erweiterung der Annahmeerufung auf Verurteilungen bis zu 60 Tagessätzen bei gleichzeitiger Einführung eines Wahlrechtsmittels würde einen Großteil der amtsgerichtlichen Verurteilungen erfassen und praktisch zur Unüberprüfbarkeit dieses Grundrechtseingriffs führen (vgl. Rottleuthner, Entlastung durch Entformalisierung? – Rechtstatsächliche Untersuchungen zur Praxis von § 495a ZPO und § 313 StPO, 1997).

#### f) Einführung einer Berufungsbegründungspflicht

Das Ziel einer Berufung ist meist schon aus dem Verteidigungsverhalten des Angeklagten in erster Instanz erkennbar und kann vom Vorsitzenden notfalls nachgefragt werden. Eine förmliche Begründung des Angeklagten, dass er den Schuldspruch oder nur das Strafmaß anfechte, bringt keinen zusätzlichen Nutzen und ist nicht erforderlich. Eine echte Berufungsbegründungspflicht würde den unverteidigten Angeklagten völlig überfordern und müsste einen Fall der notwendigen Verteidigung nach sich ziehen.

### 7. Erstreckung der Privatklage auf den Nötigungstatbestand

Dieser Reformvorschlag wird begrüßt.

### 8. Erweiterung des Strafbefehlsverfahrens

Einer Erweiterung des Strafbefehlsverfahrens bis hin zu Freiheitsstrafen von zwei Jahren mit Strafaussetzung zur Bewährung kann nur zugestimmt werden, wenn das Beweisantragsrecht in Strafbefehlsverfahren durch Rücknahme der Verweisung des § 411 Abs. 2 StPO auf § 420 Abs. 4 StPO wieder hergestellt wird. Als summarisches Strafverfahren ist das Strafbefehlsverfahren nur hinnehmbar, wenn der Beschuldigte den Strafbefehl akzeptiert. Nach Einspruch gegen den Strafbefehl muss aber eine vollwertige Hauptverhandlung gewährleistet sein. Dies gilt umso mehr deshalb, weil in diesem Bereich das Verschlechterungsverbot nicht eingreift. Vollends untragbar ist es, wenn die §§ 411 Abs. 2, 420 Abs. 4 StPO der Staatsanwaltschaft das Recht einräumen, durch die Wahl des Strafbefehlsverfahrens dem Beschuldigten das Beweisantragsrecht in der Hauptverhandlung vorzuenthalten.

### 9. Verzicht auf eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft am bußgeldrechtlichen Zwischen-, Haupt- und Vollstreckungsverfahren

Eine Verlagerung des Bußgeldverfahrens auf die Verwaltungsbehörden ist sicher grundsätzlich geeignet, eine Entlastung der Staatsanwaltschaften herbeizuführen und eine Effektivierung des Bußgeldverfahrens zu erreichen. Die auch aus Sicht der Anwaltschaft aber grundsätzlich wichtige Rasterfunktion der staatsanwaltschaftlichen Zwischenschaltung sollte nicht gänzlich entfallen. Der Staatsanwaltschaft sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, sich einem Bußgeldverfahren anzuschließen. Eine entsprechende Erklärung sollte bei Vorlage der Akte an das Gericht abgegeben werden.

### 10. Änderung der örtlichen Zuständigkeit des Ermittlungsrichters

Die Prüfung und Gestattung des Grundrechtseingriffs (sowie seine etwaige nachträgliche Bestätigung) sollte konzentriert durch Ermittlungsrichter erfolgen, die einer eigenen Abteilung des Amtsgerichts am Sitz des Landgerichts angehören. Der mit der Gestattung befasste Richter soll mindestens die Befähigung für das Amt eines Vorsitzenden des Schöffenrichters (§ 29 Abs. 1 GVG) haben. Eine langjährige aber nicht notwendig ausschließliche Befassung des Ermittlungsrichters mit Ermittlungsmaßnahmen ist zu begrüßen.

Um den Maßstäben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20.02.2001 – 2 BvR 1444/00- gerecht zu werden, sollte eine Zuständigkeitskonzentration bei dem Amtsgericht erfolgen, in dessen Bezirk das Landgericht seinen Sitz hat (vgl. § 391 AO). Die Konzentration bei diesem Amtsgericht wird zu einer größeren Anzahl an Anträgen und zu größerem Prüfungsaufwand führen. Daher ist es erforderlich, hierfür regelmäßig eine eigene Abteilung einzurichten und ausreichende Vertretungsregelungen aufzustellen. Eine unzureichende personelle Ausstattung der Amtsgerichte führt oft zu Mängeln der richterlichen Kontrolle. Diese Mängel könnten nicht allein durch den jeweils zuständigen Richter behoben werden. Seine verfassungsrechtlich begründete Pflicht, sich die notwendige Zeit für die Prüfung eines Antrags zu nehmen und sich Kenntnis von der Sache sowie das erforderliche Fachwissen zu verschaffen, kann er nur bei einer entsprechenden Geschäftsverteilung und bei ausreichender personeller und sächlicher Ausstattung seines Gerichts, durch Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sowie vollständige Information seitens der Strafverfolgungsbehörden über den Sachstand erfüllen. So sollten in der Bestellung der Ermittlungsrichter durch die Präsidien (§ 21 e Abs. 1 Satz 1 GVG) Alter, Berufserfahrung und Erfahrung in ermittelungsrichterlich geprägten Dezernaten maßgeblich berücksichtigt werden (Nelles, Kompetenzen und Ausnahmekompetenzen in der Strafprozessordnung, 1980, S. 247 f.; LR-Schäfer § 98 StPO Rn. 35; Schnäbele in: Gefahr im

Verzug, Tagung der Neuen Richtervereinigung, 1989, S. 12; Dubbers, ebenda, S. 36 f.; Werkentin, ebenda, S. 26.).

### **3.2 OWi-Verfahren: Reduzierung von Rechtsmittelmöglichkeiten**

Die Möglichkeiten der Rechtsbeschwerde in Bußgeldverfahren sind in jüngerer Zeit kontinuierlich erheblich eingeschränkt worden; die Besetzung der Bußgeldsenate der Oberlandesgerichte wurde reduziert. Bei einer Gesamtbetrachtung ist der Anteil der hierfür eingesetzten Richter gering. Eine ins Gewicht fallende Freisetzung von Justizressourcen kann schon deshalb nicht erwartet werden. Darüber hinaus erscheinen die zur Diskussion gestellten Maßnahmen auch inhaltlich bedenklich.

Mit der Anhebung der Wertgrenze für die Rechtsbeschwerde nach § 79 Abs. 1 Nr. 1 OwiG von 250 Euro auf 500 Euro und die Abschaffung der Rechtsbeschwerde bei Anordnung eines Fahrverbotes von nicht mehr als einem Monat wird faktisch das gesamte Verkehrsordnungswidrigkeitenrecht von der Möglichkeit ausgeschlossen, amtsgerichtliche Urteile durch die Rechtsbeschwerde überprüfen zu lassen. Damit wird der Anspruch des Bürgers, ein materiell gerechtes Urteil zu erhalten, erheblich eingeschränkt.

Die Anordnung des Fahrverbots bedarf in den Fällen, in denen die Anordnung nicht durch die BKatVO indiziert ist, einer besonderen Prüfung im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wobei die Anordnung bei bloß ordnungswidrigem Handeln unverhältnismäßig ist (BVerfG NZV 1996, 284, 285). Auch in den Fällen, in denen nach der Tat eine längere und unbeanstandete Verkehrsteilnahme vorliegt, kann die Verhängung eines Fahrverbots gegen das Übermaßverbot verstoßen (OLG Rostock ZfS 2001, 381). Amtsgerichtliche Urteile in Verkehrsordnungswidrigkeiten zeitigen regelmäßig Wirkungen über die verhängte Geldbuße hinaus. Wegen des Mehrfachtäterpunktsystems können Verurteilungen in Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren dazu führen, dass der Betroffene seine Fahrerlaubnis verliert. Es geht somit nicht nur um Bagatellen. Die Anordnung eines Fahrverbotes kann bei Berufskraftfahrern durchaus existenzvernichtende Wirkung haben. Die Regelung des § 25a Abs. 2 StVG läuft leer, wenn der Betroffene seinen Urlaub bereits in der ersten Jahreshälfte angetreten hat und das Fahrverbot in der zweiten Jahreshälfte rechtskräftig wird. Im Übrigen ist es auch kaum einem Arbeitnehmer möglich, einen Monat Urlaub am Stück zu nehmen.

Die aufgezeigten Gefahren werden auch nicht dadurch entschärft, dass der Betroffene bei Verhängung eines Fahrverbots die Möglichkeit besitzen soll, Zulassungsrechtsbeschwer-

de einzulegen. Die Zulassungsrechtsbeschwerde dient nicht mehr der Einzelfallgerechtigkeit. Sie soll lediglich die Klärung der über den Einzelfall hinausgehenden und für die allgemeine Rechtsanwendung bedeutungsvollen Rechtsfragen ermöglichen. Von daher ist die Zulassungsrechtsbeschwerde auf die Zulassungsgründe Fortbildung des Rechts bzw. Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung beschränkt. Es würde sich im großen Maße ein kontrollfreier Raum ergeben. Die Erfahrung zeigt, dass Richter durchaus geneigt sein können, die gelegentlich als lästig empfundenen Formvorschriften der StPO bzw. des OWiG außer Acht zu lassen, wenn eine Kontrolle durch die Rechtsmittelinstanz nicht in Betracht kommt. Allein die Möglichkeit, dass das Rechtsmittelgericht auf eine entsprechend erhobene formelle Rüge ein Urteil aufhebt, wirkt in der Praxis disziplinierend.

### **3.3 Attraktivität der Ziviljustiz steigern / Prorogationsmöglichkeiten erweitern**

Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, wenn die Attraktivität der Ziviljustiz gesteigert werden soll. Insoweit könnte es sinnvoll sein, in bestimmten Fällen gesetzlich eine erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte vorzusehen. Prorogationsmöglichkeiten hinsichtlich der Wahl des Spruchkörpers können demgegenüber mit dem von Verfassungswegen geschützten Recht auf den gesetzlichen Richter nicht in Einklang gebracht werden und sind deswegen abzulehnen.

### **3.4 Reform der Verbraucherentschuldung**

Die Bundesrechtsanwaltskammer wird zu den diskutierten Vorschlägen zur Reform der Verbraucherentschuldung gesondert detailliert Stellung nehmen.

## **4. Qualitätssicherung**

Eine Sicherung und Verbesserung der Qualität der Justiz erscheint wünschenswert; die dazu vorgeschlagenen Maßnahmen weisen hierzu geeignete Wege. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass auch ein gut ausgebautes und effektives Rechtsmittelsystem einen wichtigen unverzichtbaren Beitrag zur Qualitätssicherung leistet.

Die Stellungnahme finden Sie unter [www.brak.de](http://www.brak.de).