

Beschlüsse der Herbstkonferenz "Große Justizreform" am 25.11.2004 in Berlin

1.1 Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen

Beschluss:

Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und der Prozessordnungen für alle Gerichtsbarkeiten aus.

Begründung:

Die Regelungen für die Verwaltungs-, die Sozial-, die Finanz-, die Arbeits- und die ordentliche Gerichtsbarkeit haben sich immer weiter voneinander entfernt. Unterschiedliche Instanzenzüge und Rechtsmittelmöglichkeiten sowie zahlreiche Verfahrensbesonderheiten führen zu einer nicht mehr nachvollziehbaren Inkonsistenz und tragen in erheblichem Maß zur Unübersichtlichkeit der Regelungen und zur Schwerfälligkeit und Intransparenz gerichtlicher Verfahren bei.

Die unterschiedlichen Regelungen sind mit dem Ziel der Verfahrensvereinfachung und - weitgehenden - Vereinheitlichung zu harmonisieren. Notwendige Verfahrensbesonderheiten bleiben erhalten.

Dazu ist zunächst auf Grundlage einer vergleichenden Gegenüberstellung zu klären, welche Unterschiede bestehen und wie eine Harmonisierung erreicht werden kann. Anzustreben sind gerichtsbarkeitsübergreifende Grundsätze u.a. zu Präsidien, zur Geschäftsverteilung, zur Besetzung der Richterbank, zur Ablehnung von Richtern, zur Prozesskostenhilfe, zur Beweiserhebung, zur gütlichen Einigung, zur Öffentlichkeit, zur Sitzungspolizei, zu Fristen, zur Wiedereinsetzung, zur Akteneinsicht, zum Protokoll und zu Rechtsmitteln.

Unter den Gesichtspunkten der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit ist dabei zu beurteilen, ob eine einheitliche Gerichtsverfassung für alle fünf Gerichtsbarkeiten

oder aber für die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit einerseits sowie die Arbeits- und ordentliche Gerichtsbarkeit andererseits vorzuziehen ist. Nach diesen Kriterien ist auch die Frage der Vereinheitlichung der Prozessordnungen zu beantworten.

1.2 Funktionale Zweigliedrigkeit

Beschluss:

Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für eine funktionale Zweigliedrigkeit aus. Der Eingangsinstanz (Tatsacheninstanz) soll grundsätzlich jeweils nur ein

Rechtsmittel folgen. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist durch ein Vorlageverfahren für Fälle der Divergenz und der grundsätzlichen Bedeutung sicherzustellen. Rechtsmittel sind zu vereinheitlichen und auf das verfassungsrechtlich Notwendige zu beschränken.

Begründung:

Gerichtliche Verfahren dauern bis zur Rechtskraft häufig zu lange. Dazu trägt wesentlich auch das derzeitige Rechtsmittelsystem bei, das eine Vielzahl unterschiedlich ausgestalteter Instanzenzüge und Rechtsmittelmöglichkeiten bereithält. In einer Reihe von Verfahren im Zivilrecht und im Strafrecht werden zwei Tatsacheninstanzen zur Verfügung gestellt und etwa im Bereich der Bagatellkriminalität sogar verschiedene parallele Rechtsmittel/Rechtsbehelfe (Berufung, Revision) gewährt.

Die vielfältigen Reformen, die punktuelle Änderungen innerhalb des Systems eingeführt haben, führten bislang weder in dem erhofften Ausmaß zu Effizienz- und Beschleunigungseffekten, noch haben sie zur Transparenz gerichtlicher Verfahren beigetragen. Es bedarf deshalb einer grundlegenden Bereinigung der Rechtsmittelstruktur. Ziel ist es, Rechtsmittel weitgehend zu vereinheitlichen und auf das verfassungsrechtlich Notwendige zu beschränken. Maßstab dafür sind hinreichende Rechtsschutzgewährung (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) und Effizienz. Die Eingangsinstanz (Tatsacheninstanz) ist zu stärken, ihr soll grundsätzlich nur ein Rechtsmittel folgen. Im strafrechtlichen Bereich können Transparenz und Effizienzsteigerung vor allem durch die Einführung eines Wahlrechtsmittels gefördert werden. Damit würde der Instanzenzug bei den vor dem Amtsgericht beginnenden Strafverfahren deutlich gestrafft, was nicht nur in der Revisionsinstanz, sondern vor allem und insbesondere in der Berufungsinstanz zu einer deutlichen Arbeitserleichterung führen können. Bei freiheitsentziehenden Maßnahmen im Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind Möglichkeiten zur erneuten Tatsachenfeststellung vorzusehen. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist durch ein Divergenzvorlageverfahren sicherzustellen.

Alternativ ist die Zusammenfassung von Amts- und Landgerichten zu einem einheitlichen Eingangsgericht diskutiert worden:

Nach Auffassung der Länder, die diesen Vorschlag unterbreitet haben, verhindert der derzeitige unübersichtliche und für die Rechtssuchenden verwirrende Gerichts Aufbau in der ordentlichen Justiz mit seiner relativen Kleinteiligkeit eine angemessene Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes. Darunter leide die Qualität der Justiz. Wenn Amts- und Landgerichte zu einem einheitlichen Eingangsgericht zusammengefasst würden, könnten Präsidien und Gerichtsverwaltungen auf Veränderungen im Geschäftsanfall flexibler reagieren und den jeweiligen personalwirtschaftlichen Bedürfnissen aus dem größeren Personalstamm heraus besser entsprechen. Die erforderlichen strukturell-organisatorischen Veränderungen wären zunächst nur rechtlicher Natur. Sie führten nicht zwangsläufig zu hohen Investitionskosten, weil damit keine rechtliche Notwendigkeit zur Veränderung bestehender Gerichtsstandorte verbunden wäre. Vielmehr könnten diese tatsächlichen Gegebenheiten im Rahmen der vergrößerten rechtlichen Möglichkeiten nach Zweckmäßigkeitsgerichtspunkten sukzessiv und flexibel an die veränderte Gerichtsstruktur angepasst und somit auf Dauer Personal- und Sachkosten gesenkt werden.

Die Mehrheit der Justizministerinnen und Justizminister ist diesen Erwägungen nicht gefolgt; manche befürchten so einen Rückzug der Justiz aus der Fläche, anderen Ländern erscheint es außerdem nicht finanzierbar.

1.3 Flexibler Richtereinsatz

Beschluss:

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre werden gebeten, die Möglichkeiten eines flexibleren Richtereinsatzes zu prüfen.

Begründung:

Die Lage der Staatsfinanzen und die demografische Entwicklung führen perspektivisch eher zu einem Rückgang als zu einem Anstieg der Richterzahlen. Eine höhere Richterflexibilität ist erforderlich, um sowohl eine angemessene Ausstattung der Gerichtsbarkeiten mit Richtern als auch die Funktionsfähigkeit kleiner Gerichte sicherzustellen. Als Lösung kommen außer der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten oder Präsidien weitere Möglichkeiten in Betracht: 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. Es sollte geprüft werden, ob und wie diese verschiedenen Möglichkeiten sowohl verfassungskonform als auch personalwirtschaftlich praktikabel ausgestaltet werden können. Danach kann eine politische Bewertung erfolgen, welche dieser Möglichkeiten weiterverfolgt werden sollte.