

**Stellungnahme
des Sächsischen Richtervereins
zum Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und –minister
vom 25. November 2004 in Berlin
für eine Große Justizreform**

A.

Vorbemerkung:

Die Justizministerkonferenz hat auf ihrer Herbsttagung ein Eckpunktepapier zu einer großen Justizreform beschlossen. Darin halten die Justizminister der Länder fest, dass die Rechtsprechung als Dritte Gewalt ein Grundpfeiler der rechtstaatlichen Ordnung ist. Die nachhaltig angespannte Haushaltssituation soll zum Anlass genommen werden, durch nachhaltige Strukturverbesserungen die Leistungsstärke, das hohe qualitative Niveau und die Zukunftsfähigkeit der Justiz langfristig zu sichern. Dabei sei die richterliche Unabhängigkeit uneingeschränkt zu wahren.

Ob die vollmundig angekündigte Zielsetzung der Reformeckpunkte mit den darin enthaltenen Vorschlägen erreichbar ist, darf bezweifelt werden. Ein erstes Ziel ist, entgegen der Ankündigung in der Einleitung, die persönliche Unabhängigkeit der Richter einzuschränken. Dies ist ein Angriff auf die Dritte Gewalt. Die persönliche Unabhängigkeit der Richter ist die tragende Säule, die gewährleisten soll, dass richterliche Entscheidungen ohne Einfluss der anderen Staatsgewalten getroffen werden. Eine Einschränkung dieses Verfassungsgebotes zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes des Bürgers lehnen wir ab. Über Vorschläge zur Strukturveränderung lässt sich reden. Sie nutzen nur etwas, wenn sie tatsächlich einen Spareffekt erzeugen und der einzelnen Richterin/dem einzelnen Richter auch die dringend notwendigen Freiräume für eine erschöpfende Bearbeitung der Verfahren schaffen. Einsparungen sind von den Vorschlägen jedoch kaum zu erwarten, bürden sie doch der Richterin/dem Richter neue Aufgaben auf. Einerseits führt die Beschränkung auf eine Tatsacheninstanz zu mehr Ermittlungs- und Begründungsaufwand und andererseits sol-

len die Richter vermehrt Aufgaben der Justizverwaltung zur Personaleinsparung übernehmen. Das hebt die Zielsetzung aus.

Der Sächsische Richterverein lehnt eine Reform ab, die die richterliche Unabhängigkeit in irgendeiner Weise einschränkt. Wir wenden uns gegen weiteren Aufgabenzuwachs ohne echte Entlastungseffekte. Dies vorausgeschickt stellen wir uns einer umfassenden Diskussion. Wir werden jedoch ein Ergebnis nur dann mittragen, wenn hierdurch tatsächlich die Rechtsprechung in die Lage versetzt wird, auch in Zukunft der Rechtsgewährungspflicht in qualitativ hochwertiger Weise und innerhalb angemessener Zeit zu genügen.

B.

Zu den Beschlüssen im Einzelnen

I.

Deregulierung

zu 1.1

Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen:

Grundsätzlich sind die Überlegungen zur Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen sowie zur Zusammenlegung verschiedener Gerichtszweige zu begrüßen.

Die einheitliche Kodifizierung des Verfahrensrechts solcher Gerichtszweige, die jeweils unterschiedlichen Verfahrensmaximen folgen, ist allenfalls in eng begrenzten Teilbereichen möglich. Ein umfassendes Gesetzeswerk mit je unterschiedlichen Teilordnungen für die einzelnen Gerichtszweige ist für den Recht suchenden Bürger eher unübersichtlicher als jeweils in sich abgeschlossene Verfahrensgesetze der einzelnen Gerichtszweige.

Aufbau und Organisation der Gerichte sowie die Prozessordnungen der einzelnen Gerichtsbarkeiten sind Ausdruck gewachsener Rechtstradition und das Ergebnis nationaler Rechtsentwicklung. Bestehende, bewährte Strukturen in der Justiz dürfen daher nicht leichtfertig „über Bord geworfen“ werden. Ziel einer Vereinheitlichung bzw. einer Vereinfachung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen kann nur die Verbesserung der Qualität der Justiz bzw. deren Stärkung in Bezug auf ihre künftige Aufgabenerfüllung sein. Nicht hinzunehmen ist dagegen eine mögliche Verringerung rechtsstaatlicher Standards.

Wer, wie die JuMiKo, an den Strukturen der Justiz grundlegende Veränderungen vornehmen will, wird daher nicht nur im Einzelnen darlegen müssen, dass die Auswirkungen einer solchen Strukturreform der Justiz nützen, sondern auch, dass sie die Rechte des einzelnen Bürgers nicht verringert oder beschränkt wird.

zu 1.2

Funktionale Zweigliedrigkeit:

Eine funktionale Zweigliedrigkeit in der ordentlichen Gerichtsbarkeit bei der nur eine Überprüfungsmöglichkeit eines erstinstanzlichen Urteils zugelassen wird, ist grundsätzlich zu begrüßen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine funktionale Zweigliedrigkeit einen erheblichen Begründungsaufwand für den erstinstanzlichen Richter nach sich zieht, der mit der derzeitig schon bestehenden Belastung nicht in Einklang zu bringen ist

Im Bereich des Strafverfahrensrechts bedarf eine Änderung des bisherigen Rechtsmittelsystems einer besonders sorgfältigen Folgenabwägung. Denn das bisherige Rechtsmittelsystem hat sich, auch wenn es dem Bürger kompliziert und teilweise unlogisch erscheinen mag, als besonders effizient erwiesen. Es ermöglicht insbesondere in den Verfahren, die in erster Instanz beim Amtsgericht beginnen, eine rasche Erledigung der Verfahren bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Rechtsschutzstandards. Änderungen dieses bewährten Systems sind daher nur zu rechtfertigen, wenn sie zu einer

tigen, wenn zuvor der Nachweis erbracht wird, dass der zu erwartende Nutzen eindeutig überwiegt. Reformüberlegungen, die auf die generelle Abschaffung der Berufung als zweiter Tatsacheninstanz in amtsgerichtlichen Strafverfahren zielen, sind jedenfalls abzulehnen, da sie zu erheblichen Mehrbelastungen der Amtsgerichte führen würden.

Bei der Zusammenlegung von Amts- und Landgerichten besteht die Gefahr einer übermäßigen Zentralisierung. Von daher sollten die bestehenden Organisationseinheiten (Amtsgericht/Landgericht) eher beibehalten werden und nur eine funktionale Zusammenführung angestrebt werden. Die erforderliche Flexibilität der Gerichtsstruktur darf nicht zum Nachteil der Rechtsuchenden führen; solches wäre gegeben, wenn es keinen Richter mehr in der näheren Umgebung der streitenden Parteien gäbe. Dabei geht es nicht um die Mobilität des Rechtsuchenden, sondern um die besonderen Kenntnisse des Richters vor Ort, die bei einer Zentralisierung schwerer zu gewinnen sind. Unter einer übermäßigen Zentralisierung würde darüber hinaus auch der persönliche Bezug des Richters zu den Parteien und Anwälten vor Ort leiden, der insbesondere für eine Streitschlichtung und fallbezogene Entscheidung äußerst förderlich ist.

zu 1.3

Flexibler Richtereinsatz

1) Grundsätzliches

Der Beschluss der Justizministerkonferenz erörtert die Notwendigkeit eines flexibleren Richtereinsatzes ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des optimalen Ressourceneinsatzes. Bereits die These, die erleichterte Versetzbarkeit von Richtern sei erforderlich, um angesichts abnehmender Richterzahlen eine angemessene Ausstattung der Gerichtsbarkeiten mit Richtern und die Funktionsfähigkeit kleinerer Gerichte zu gewährleisten, muss allerdings aus folgenden Gründen in Frage gestellt werden:

- Die zunehmende Überalterung der Gesellschaft betrifft auch die Richterschaft - in den alten Bundesländern allerdings mehr als in den neuen. Von altersbedingten Abgängen in der Richterschaft dürften grundsätzlich alle Gerichtsbarkeiten gleichermaßen betroffen sein. Darüber, ob die fortschreitende Alterung der Gesellschaft zu einer deutlichen Verschiebung des Arbeitsanfalls zwischen den Gerichtsbarkeiten führen wird, liegen gesicherte Erkenntnisse nicht vor.
- Personell angemessen ausgestattet waren Gerichte schon seit langem nicht mehr, wie beispielsweise durch Pebbsy hinreichend belegt ist. Die personelle Unterbesetzung der Justiz betrifft alle Gerichtsbarkeiten und hat ihre Ursache nicht in mangelnder Flexibilität der Richterschaft. Mehr Flexibilität bei unverändertem Missverhältnis zwischen Aufgabenumfang und verfügbarem Personal führt daher nicht zu einer "angemessenen Ausstattung" der Gerichtsbarkeiten und Gerichte, sondern nur zu einer Umverteilung des Mangels.
- Wo tatsächlich einmal richterliche Aufgaben von einer Gerichtsbarkeit in eine andere verlagert werden – wie aktuell durch Hartz IV – ist es in der Vergangenheit soweit ersichtlich stets gelungen, den Ausgleich zwischen den Gerichtsbarkeiten durch Verlagerung von Neueinstellungen und insbesondere durch freiwilligen Wechsel von Richterinnen und Richtern, aber insbesondere auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, in einen anderen Gerichtszweig vorzunehmen. So haben sich beispielsweise im Freistaat Sachsen in den letzten Monaten eine große Zahl von Richtern und Staatsanwälten zu einem Wechsel in die Sozialgerichtsbarkeit bereit erklärt. Flexibilität ist daher – auf freiwilliger Basis – hinreichend gewährleistet. Einer – ohnehin im Hinblick auf die Motivation der Betroffenen fragwürdigen – zwangsweisen Umsetzung bedarf es daher nicht.

Ist aber schon die Notwendigkeit einer Aufweichung der Unversetzbarkeit von Richtern nicht nachgewiesen, verbietet sich schon deswegen jedes "Herumdoktern" an der richterlichen Unabhängigkeit.

Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Richters ist nicht nur ausdrücklich verfassungsrechtlich in Art. 97 Abs. 1 GG garantiert, sie ist vielmehr "die zentrale Voraussetzung rechtstaatlicher Rechtsprechung" (Classen in von Man-

goldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. Rn. 1 zu Art. 97). Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist daher nicht nur der freien Disposition des einfachen Gesetzgebers, sondern auch weitgehend der Disposition des Verfassungsgesetzgebers entzogen. Die persönliche Unabhängigkeit umfasst nach Art. 97 Abs. 2 GG für die "hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter" auch die Unversetzbarkeit des Richters, sofern nicht einer der in Art. 97 Abs. 2 GG selbst genannten Ausnahmetatbestände vorliegt. Art. 97 Abs. 2 GG sichert "ein zentrales Element der persönlichen Unabhängigkeit der Berufsrichter" (Classen a.a.O. Rn. 37). Wer die grundgesetzliche Garantie der Unversetzbarkeit der Richter antastet, legt damit zugleich die Axt an die Wurzeln des Rechtsstaats. Jede Aufweichung der Garantie der Unversetzbarkeit ist daher strikt abzulehnen.

2) Zu einzelnen der erwogenen Optionen:

a) Zusammenlegung von Präsidien:

Die "Zusammenlegung" von Präsidien allein ändert an der Unversetzbarkeit des Richters nichts. Die Präsidialverfassung der Gerichte ist Folge der richterlichen Unabhängigkeit. Zur Aufgabe der Präsidien gehört es daher, die Geschäftsverteilung unter den Richtern eines Gerichts zu regeln. Die Zusammenlegung von Präsidien verschiedener Gerichte macht keinen Sinn.

b) Erweiterung der Versetzungsmöglichkeiten der Richter durch Änderung des § 32 DRiG oder durch landesgesetzliche Zuordnung von Richterstellen:

Die grundsätzliche Unversetzbarkeit des Berufsrichters ist verfassungsrechtlich in Art. 97 Abs. 2 GG verbürgt, weshalb Versetzungsmöglichkeiten nicht allein durch Änderung des § 32 DRiG erweitert werden können. Die Unversetzbarkeit des Richters gehört zum Wesensgehalt der persönlichen Unabhängigkeit als Voraussetzung rechtsstaatlicher Rechtsprechung schlechthin. Einfachgesetzliche Aufweichungen der Unversetzbarkeit verbieten sich daher ebenso wie dahin gehende Änderungen der Verfassung selbst.

Landesrecht kann nichts daran ändern, dass dem Richter nach Art. 97 Abs. 2 GG eine bestimmte Planstelle bei einem Gericht zuzuweisen ist. An landesrechtliche Umgehungen der verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 97 Abs. 2 GG dürfte im Übrigen kaum ernsthaft zu denken sein. Als "Umgebungsgeschäft" wäre es zweifellos anzusehen, wenn Gerichte nur zu dem Zweck zusammengelegt würden (bei gleichzeitiger Schaffung von Zweigstellen), um damit formal die Versetzbarkeit der Richter herbei zu führen. Wer zu solchen "trickreichen" Mitteln greifen will, gefährdet das Vertrauen in eine unabhängige und unparteiische Rechtsprechung.

c) Verlängerung der Abordnungsfrist des § 37 Abs. 3 DRiG:

Die enge zeitliche Begrenzung des Ausnahmetatbestandes des § 37 Abs. 3 DRiG ist Folge der verfassungsrechtlich garantierten Unversetzbarkeit des Lebenszeitrichters. Die Ausnahmeregelung soll es der Justizverwaltung ermöglichen, die kurzfristig erforderliche Vertretung eines Richters insbesondere bei kleinen Gerichten zu ermöglichen. Längerfristigen Vakanzen kann und muss die Justizverwaltung durch vorausschauende Personalplanung, insbesondere durch den Einsatz von Proberichtern, begegnen. Jede darüber hinausgehende Aufweichung des § 37 DRiG verstößt gegen Art. 97 Abs. 2 GG und ist daher strikt abzulehnen.

d) Bildung größerer Gerichtseinheiten innerhalb einer Gerichtsbarkeit

Gegen die Bildung größerer Gerichtseinheiten ist aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich nichts einzuwenden. Sie erschwert aber den Zugang der Rechtssuchenden zum Gericht und sollten daher nur mit großer Zurückhaltung erwogen werden. Die Kenntnis des Richters von den örtlichen Verhältnissen fördert nicht nur die "Bürgernähe" gerichtlicher Entscheidungen sondern erleichtert auch erheblich die Rechtsfindung. Über die in den letzten Jahren bereits an vielen Orten erfolgte Konzentration von Gerichtsstandorten hinaus dürfte eine weitere Konzentration daher nur sehr begrenzt in Frage kommen.

e) Übertragung weiterer Richterämter nach § 27 Abs. 2 DRiG:

§ 27 Abs. 2 DRiG stellt die Übertragung eines weiteren Richteramtes bei einem anderen Gericht lediglich unter Gesetzesvorbehalt. Sie ist daher schon nach geltendem Recht in weitem Umfang möglich und nur insoweit begrenzt, als die richterliche Unabhängigkeit berührt sein kann (z. B., wenn auf das weitere Richteramt mehr als die Hälfte der richterlichen Arbeitskraft entfällt, BGH Dienstgericht des Bundes, BGHZ 67, 159; 88, 1). Diese verfassungsrechtliche Grenze erlaubt eine noch weitergehende Übertragung weiterer Richterämter nur sehr begrenzt und dürfte daher kaum geeignet sein, das Ziel einer weiteren "Flexibilisierung des Richtereinsatzes" zu erreichen.

II.

Aufgabenübertragung/Auslagerung

zu 2.1

Übertragung von Aufgaben:

Die Justizministerkonferenz will die Verlagerung von derzeit den Gerichten zugewiesenen Aufgaben auf Dritte prüfen. Ziel soll die Verbesserung der Effizienz der Rechtspflege sein. Aus der Begründung ergibt sich jedoch als Ziel nicht eine Verbesserung der Effizienz, sondern die Einsparung von richterlichem und nichtrichterlichem Personal bzw. die Vermeidung der Einstellung neuen Personals, um die Aufgaben noch zu erledigen.

Zu erwähnen ist dabei auch, dass die beabsichtigte Übertragung weiterer hoheitlicher Aufgaben auf Dritte zu einem Mehraufwand in der Dienstaufsicht führt.

Im Einzelnen:

1) Übertragung von Aufgaben auf Notare:

Der Beschluss gibt nicht an, welche Aufgaben auf Notare übertragen werden sollen, sondern nennt nur insbesondere die Bereiche Familienrecht, Erbrecht, Registerrecht und Vollstreckungsrecht, in denen eine Aufgabenübertragung geprüft werden soll.

Mögliche Bereiche im **Familienrecht**:

- *Vaterschaftsanerkennung*: Schon heute beim Jugendamt möglich; eine streitige Feststellung durch den Notar ist nicht angezeigt.
- *einvernehmliche Scheidung*: Schon heute ist es möglich, die Scheidung mit einer notariellen Scheidungsvereinbarung vorzubereiten. Die Erfahrung zeigt, dass insbesondere die Regelung des Versorgungsausgleichs sehr zeitaufwendig ist, da die Parteien diesen Teil sehr oft hintanstellen und nur mit dem Druck, dass andernfalls die Scheidung nicht ausgesprochen wird, die Formalitäten erledigen. Bei einer Scheidung vor dem Notar, bei der der Versorgungsausgleich ausgespart und wieder dem Gericht überlassen wird, ergeben sich kaum Einspareffekte. Daneben dürfte eine einvernehmliche Scheidung vor dem Notar dann ausgeschlossen sein, wenn auch über die elterliche Sorge entschieden werden muss. Das Einsparpotential ist daher nur sehr gering.

Mögliche Bereiche im **Erbrecht**:

- *Erbscheinsverfahren*: Schon heute erteilen die Rechtspfleger bei gesetzlicher Erbfolge den Erbschein. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Notare bringt keine Entlastung der Richter. Eine Erbscheinerteilung bei testamentarischer Erbfolge ist nur bei unstreitigen Testamenten möglich, so dass auch hier das Einsparpotential gering ist. Nur die streitigen Sachen erfordern viel Aufwand

Mögliche Bereiche im **Registerrecht**:

- Im Hinblick auf die Erfahrungen mit der Bestellung von Geschäftsführern von *GmbHs* vor dem Notar und den bei der Neueintragung einer GmbH vor dem Notar abzugebenden Erklärungen bestehen erhebliche Bedenken, den Notaren die

Eintragung von GmbHs u. ä. zu übertragen. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Arbeit der Registergerichte schon heute weitgehend von Rechtspflegern erledigt wird.

Mögliche Bereiche im **Vollstreckungsrecht**:

- in diesem Bereich sind derzeit keine übertragbaren Aufgaben erkennbar.

2) Gerichtsvollzieher:

Auch hier ergibt sich aus der Begründung, dass das Ziel der Reform insbesondere die Einsparung ist. Inwieweit eine Privatisierung zu einer Effizienzsteigerung der Zwangsvollstreckung führen soll, ist nicht zu erkennen.

Der bisherige Status ist beizubehalten; das staatliche Gewaltmonopol darf nicht privatisiert werden.

3) Registerführung:

Hier wird die Frage der Übertragung von Aufgaben der Registergerichte nochmals thematisiert, wobei das Problem Schulung der Mitarbeiter der IHK oder Übernahme von gerichtlichem Personal nicht mal am Rande gestreift wird.

zu 2.2

Förderung der konsensualen Streitbeilegung:

Grundsätzlich sind die Bestrebungen, Schlichtungsverfahren und Schlichtungsstellen zu fördern und zu erweitern, positiv zu bewerten.

Bei einer Verselbständigung des Schlichtungsverfahrens gegenüber dem Streitverfahren besteht die Gefahr einer Verdoppelung in mehrfacher Hinsicht:

- Verdoppelung der Arbeit bei einem gescheiterten Güteverfahren; es müssen sich zwei Richter die Akte anschauen und durcharbeiten.
- Verdoppelung der rechtlichen und tatsächlichen Würdigung des Falles: In der Regel wird die rechtliche Erfolgsaussicht auch im Schlichtungsverfahren nicht vollständig vernachlässigt werden können; die Parteien erwarten durchaus eine Schlichtung, die sich an den Gerechtigkeitsvorstellungen des Gesetzes orientiert. Ein Schlichter kann die Erfolgsaussicht nur im Hinblick auf seine Auffassung, schwerlich aber im Hinblick auf die des Entscheidungsrichters einschätzen; es besteht ansonsten die Verdoppellung der Perspektiven: Der Güterichter vermutet, was der Entscheidungsrichter meinen wird. Dies – wie auch unterschiedliche Rechtsauffassung im selben Verfahren durch das gleiche Gericht - verunsichert mehr, als dass es bei den Rechtssuchenden Akzeptanz schaffen könnte.
- Auch der Entscheidungsrichter wird nicht umhinkommen, über eine Schlichtungsmöglichkeit im Verfahren – wenn vielleicht erst nach einem gewissen Fortgang des Streitverfahrens – mit den Parteien zu verhandeln. Auch hier fehlt es aber dann an einer ausreichenden Information über die früheren Schlichtungsbemühungen.

Letztlich sollte trotzdem vermehrt die Möglichkeit geschaffen werden, unterschiedliche Schlichtungsmöglichkeiten bei Gericht zu erproben.

III.**Konzentration****zu 3.1****Effektivere Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzungen:**

Die ganz überwiegende Mehrzahl der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren und der gerichtlichen Strafverfahren wird bereits heute innerhalb sehr kurzer Fristen abgewickelt. Die deutsche Strafjustiz nimmt auch bei der Verfahrensdauer einen hervorragenden Platz im Vergleich mit anderen Staaten in Europa und in der Welt ein. Eine weitere Abkürzung der Verfahrensdauer ist daher kaum durch gesetzgeberische Maßnahmen zu erreichen. Vielmehr wird die Dauer eines Verfahrens wesentlich mehr durch eine optimale Organisation der unterstützenden Dienste und vor allem durch eine den Aufgaben angemessene Personalausstattung der Gerichte und Staatsanwaltschaften beeinflusst. Sich dafür einzusetzen ist in erster Linie Aufgabe der Justizminister!

Mit dieser Maßgabe wird zu den einzelnen von der Jumiko erwogenen Maßnahmen wie folgt Stellung genommen:

1) Erweiterung der Annahmeerufung:

Die Beibehaltung der Annahmeerufung bei gleichzeitiger Einführung einer funktionalen Zweistufigkeit ist abzulehnen. Dem Angeklagten muss auch bei geringfügigen Verurteilungen jedenfalls ein Rechtsmittel bleiben, dass zu einer vollständigen Überprüfung des erstinstanzlichen Urteils wahlweise in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht ohne weitere Hürden führen kann.

2) Erweiterung der Rechtsfolgenkompetenz im beschleunigten Verfahren auf Freiheitsstrafen bis zu 2 Jahren:

Das beschleunigte Verfahren wird vor allem deswegen nur selten angewandt, weil mit dem Strafbefehlsverfahren ein wesentlich weniger aufwändiges Verfahren zur Behandlung von Massen- und Bagatelldelikten zur Verfügung steht, und weil die Durchführung beschleunigter Verfahren häufig an organisatorischen Problemen scheitert. Es ist dagegen nicht zu erwarten, dass mit einer Anhebung der Rechtsfolgenkompetenz das beschleunigte Verfahren wesentlich gefördert werden kann. Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren werden bis weit in die mittlere Kriminalität hinein verhängt und machen vermutlich den weitaus größten Teil der mehr als geringfügigen Strafen aus. Für diesen Kriminalitätsbereich sollte auch weiter das Regelstrafverfahren vorgesehen bleiben.

3) Verfahrenseinstellung bei zumutbaren Befriedigungsmöglichkeiten im zivilrechtlichen Weg.

Bei geringfügigen Straftaten, die dem Geschädigten einen zivilrechtlichen Schadensausgleich ermöglichen, kann bereits nach geltendem Recht von einer Strafverfolgung – gegebenenfalls unter Auflagen – abgesehen werden. Schwerwiegendere Straftaten müssen auch weiterhin von Amts wegen verfolgt werden, wenn das Legalitätsprinzip nicht weitgehend aufgegeben werden soll. Ein Rückzug der Strafrechtspflege aus bestimmten Deliktsbereichen führt nicht zu mehr „Effizienz“ sondern nur zu mehr Rechtsunsicherheit.

4) Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht:

Die Einführung der Einheitsstrafe auch im Erwachsenenstrafrecht ist nachdrücklich zu befürworten. Probleme bei der (nachträglichen) Gesamtstrafenbildung machen einen großen Teil der revisionsgerichtlichen Rechtsprechung aus. Zugleich sind die Feinheiten einer korrekten Gesamtstrafenbildung auch für den versierten Praktiker nur schwer zu handhaben; ehrenamtlichen Richtern sind sie in der Beratung regel-

mäßig überhaupt nicht vermittelbar. Die Einführung eines Einheitsstrafensystems wird jedoch voraussichtlich zahlreiche Fragen aufwerfen. Die frühzeitige Beteiligung der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis in einem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren ist daher besonders notwendig. Die Justizminister werden daher gebeten, die Praxis möglichst frühzeitig zu beteiligen, um zu vermeiden, dass durch ein unausgereiftes Einheitsstrafensystem mehr neue Probleme mit zusätzlichen Belastungen für die gerichtliche und staatsanwaltschaftliche Praxis geschaffen werden.

zu 3.2

Owi - Verfahren: Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten:

Einer weiteren Einschränkung der Rechtsmittel in Ordnungswidrigkeitsverfahren ist grundsätzlich beizupflichten. Insbesondere die Kategorisierung von Verkehrs-Owis als Bagatellfälle ist zu begrüßen. Weitergehend als die Anregung der JuMiKo, nur Verkehrs-Owis bis 500 Euro und/oder Fahrverbot bis zu einem Monat als solche anzusehen, sollten Verkehrs-Owis grundsätzlich als Bagatellfälle eingeordnet werden. Zum einen sind Bußgelder von mehr als 500 Euro in diesen Sachen mehr als selten und zum anderen ist die Regelung der BKatV hinsichtlich der Verwirkung von Fahrverboten und die damit zusammenhängende Rechtsprechung so klar, dass es einer obergerichtlichen Überprüfung des Einzelfalles nicht mehr bedarf. In Ausnahmefällen, wo bisherige Rechtsprechung nicht oder nur unvollständig vorliegt, kann diese über die Zulassung der Rechtsbeschwerde ergänzt werden.

Weitere Regelungen von sog. Bagatellfällen sind, wie schon im Beschluss erwähnt, sehr schwierig, da die Materie oft kompliziert, ja „exotisch“ ist und durch ihr nichttägliches Vorkommen die Gefahr von Fehlern in ihrer Anwendung birgt. Insoweit erscheint die Begrenzung der Rechtsmittel durch Festlegung einer Grenze für die Höhe der Geldbuße angebracht. Auch hier erscheinen 500 Euro angemessen.

Vielleicht sollte das Verfahrensrecht dahingehend ergänzt werden, dass das Rechtsmittelgericht in den dann wenigen Fällen der Rechtsbeschwerde eigene Feststellungen, eventuell in einem schriftlichen Verfahren, treffen und die Sache endgültig selbst entscheiden kann. Das bisher gegen diese Verfahrensweise gebrauchte Argument, dass dadurch dem Betroffenen zustehende Rechtsmittel beschnitten werden, dürfte durch die vorgesehenen weitgehenden Beschränkung der Rechtsmittel in Owi-Verfahren inhaltslos geworden sein. Durch eine Selbstentscheidung der Rechtsmittelgerichte würden kostspielige und zeitraubende Wiederholungen von Verhandlungen und Rechtsmittel nach Zurückverweisungen erspart bleiben.

zu 3.3

Attraktivität der Ziviljustiz steigern / Prorogationsmöglichkeiten erweitern:

Abzulehnen ist eine Prorogation an das OLG in erster Instanz. Damit würde das bestehende Rechtssystem fundamental durchbrochen und die eigentliche Aufgabe des Obergerichts verkannt. Die Differenzierung zwischen erster und zweiter Instanz sollte unberührt bleiben. Im Übrigen würde eine solche Möglichkeit für die anderen Verfahren beim OLG zu erheblichen Verzögerungen führen, die aber gerade in der Überprüfunginstanz vermieden werden sollte.

Zu überdenken wäre eine einvernehmliche Prorogation an den Spruchkörper erster Instanz – Einzelrichter - wobei die Spezialisierung nach dem gerichtlichen Geschäftsverteilungsplan dadurch sicher nicht unterlaufen werden darf. Aber im Rahmen dessen kann es durchaus für die Parteien interessant sein, selbst einvernehmlich über den Entscheidungsrichter mit zu entscheiden.

Allerdings bestehen gegenüber diesem verlockenden Erneuerungsgedanken doch folgende Bedenken:

- Es muss der Rechtsschutz des Verbrauchers u. a. ähnlich schützenswerter Parteien gewahrt bleiben (insbesondere bei ausschließlicher Zuständigkeit).

- Eine solche Reform liefe aber gerade der Abschaffung des Lokalisierungsprinzips bei den Rechtsanwälten entgegen; es ist schwerlich denkbar, dass auswärtige Rechtsanwälte ausreichende Kenntnisse über die einzelnen Richter vor Ort haben, die ausgewählt werden können.
- Es besteht die Gefahr einer ungleichen Arbeitsbelastung bei den einzelnen Richtern; Anfänger in der Justiz könnten – soweit sie überhaupt wollten - für sich allein damit werben, dass ihre Bearbeitungszeiten kürzer sind als bei älteren Kollegen, an welche vermehrt prorogiert wird und die deshalb überlastet sind.
- Eine solche Prorogation erhöht den Konkurrenz- und Erledigungsdruck und baut innerhalb der Justiz ein Mehrklassensystem auf, welches eher zu Missgunst und Neid als zur Kollegialität unter den Rechtsanwendern führt.

zu 3.4

Reform der Verbraucherentscheidung:

Insoweit wird von einer Stellungnahme abgesehen.

IV.

Qualitätssicherung

zu 4.1

Führungsverantwortung für Richter und Staatsanwälte:

Am bewährten System ist festzuhalten, sofern nicht eine Selbstverwaltung der Justiz beabsichtigt ist.

zu 4.2**Fortbildung:**

Nach der bisherigen Erfahrung wäre es wichtig, dass jeweils vor dem Inkrafttreten neuer praxisrelevanter Gesetze Informationsveranstaltungen den Richterkollegen angeboten werden. Bei der letzten bedeutenden Gesetzesnovelle (1. Justizmodernisierungsgesetz) waren die Gesetzestexte selbst am Tag des Inkrafttretens der Novelle noch nicht bekannt gegeben worden; Gesetzestexte standen damals den Rechtsanwendern nicht einmal zur Verfügung.

Es sollte stärker nach den Themen ausgewählt und getrennt werden zwischen dezentralen und überregionalen Fortbildungsveranstaltungen. Viele landeseigene Fortbildungsveranstaltungen könnten an größeren Gerichten stattfinden und in den Gerichtsablauf (z.B. jeweils nachmittags) eingepasst werden. Überregionale Tagungen sollten beibehalten werden, da sie den wichtigen Gedankenaustausch der Kolleginnen und Kollegen über Erkenntnisse und Erfahrungen über Landesgrenzen hinweg ermöglichen und Anregungen liefern können, die die Arbeit erleichtern und verbessern können.

Hinsichtlich der Referendarausbildung ist anzuregen, die theoretische Ausbildung an private Institutionen, Repetitorien o. ä. freizugeben. Es verbleibt bei den Gerichten und dem Ministerium außer der Einstellung die Prüfung und praktische Ausbildung der Referendare im Rahmen der entsprechenden Ausbildungsstationen.

zu 4.3**Qualitätsmanagement:**

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, Geschäftsprozessoptimierung, 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, Wachtermeisterdienst 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.