

Positionspapier

zur

Justizreform

A. Grundsätzliches

Die Justiz sichert den Rechtsfrieden, gewährleistet den Rechtsschutz des einzelnen Bürgers und Rechtssicherheit für alle und setzt so letztlich die rechtsstaatliche Ordnung durch. Sie hat damit in unserer Gesellschaft eine unverzichtbare Stabilisierungsfunktion. Die Gesellschaft erwartet zu Recht ein Maximum an Gründlichkeit und Einzelfallgerechtigkeit.

Neuere Untersuchungen haben wieder eindrucksvoll gezeigt, dass die deutsche Justiz diesen Ansprüchen genügt, im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung einnimmt und wettbewerbsfähig ist. **Die Rechtsprechung in Deutschland ist hochwertig.** Dies gilt insbesondere auch für die erste Instanz. Die Rechtsmittelquote ist gering. Der allergrößte Teil der Verfahren wird in der ersten Instanz abschließend erledigt. Ein funktionierendes Rechtsmittelsystem produziert Klarheit und Rechtssicherheit und hilft, Streitigkeiten zu vermeiden. Deutschland hat im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (z. B. Österreich, Frankreich, Großbritannien, Italien und Belgien) sowohl in Bezug auf die Einwohnerzahl als auch in Bezug auf das Bruttonationalprodukt die wenigsten Prozesse.

Die Prozesse werden zügig erledigt. Die Verfahrensdauer ist keineswegs zu lang. So werden etwa 50 % aller Zivilverfahren vor den Amtsgerichten innerhalb von drei Monaten und 60 % der Zivilverfahren vor den Landgerichten innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten stellt dies eine herausragende Leistung dar.

Die Justiz in Deutschland arbeitet kostengünstig. Die Gesamtausgaben bewegen sich im europäischen Mittelfeld. Wir geben ca. 53,- € pro Einwohner und Jahr für unsere Justiz aus. Berücksichtigt man weiter, dass mehr als die Hälfte dieser Kosten durch Einnahmen der Justiz ausgeglichen werden, wird auch diese „Große Justizreform“ keinen nennenswerten Beitrag zur Haushaltssanierung leisten können.

Die aktuelle Reformdiskussion vermittelt demgegenüber den Bürgern ein allen Tatsachen widersprechendes gegenteiliges Bild: Die Hypertrophie des Rechtsstaates wird beklagt. Der Rechtsmittelflut müsse unbedingt Einhalt geboten werden. Die deutsche Justiz müsse gründlich überholt werden, um sie schlanker und effizienter zu machen. Die Verfahrensdauer müsse unbedingt verkürzt werden, damit überhaupt noch in „angemessener Zeit“ Recht gesprochen werden könne.

Dieses von vielen Rechtspolitikern auch über die Medien transportierte abwertende Bild der deutschen Justiz führt zu einem Verlust an Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsprechung und den Rechtsstaat. Das Internetforum des DRB zur Justizreform macht deutlich, dass durch die Äußerungen verschiedener Politiker sowie hochrangiger Beamter aus den Justizministerien und die dadurch veranlasste negative Berichterstattung in den Medien, die Berufszufriedenheit und Motivation der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte viel stärker bedroht werden

als durch die Zunahme der Arbeit und die Einschnitte in die Besoldung. Das Internetforum zeigt aber auch, dass die Richterschaft Reformen keineswegs ablehnend gegenübersteht.

Auch die Richter und Staatsanwälte sehen angesichts leerer Haushaltskassen die Notwendigkeit, Verfahren auf vermeidbare Kosten zu überprüfen, Ressourcen sinnvoll zu nutzen, Strukturen und Verfahrensabläufe zu überdenken und die Justiz gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen.

Eine Justizreform muss Defizite beseitigen und nachweisbar zu Qualitätsverbesserungen führen. Dies ist der Maßstab für die Vorschläge des DRB, die Justiz unter Wahrung der Qualität und des effektiven Rechtsschutzes für die Bürgerinnen und Bürger zu modernisieren.

B. Positionen des DRB und Bewertung der aktuellen Reformvorschläge

I. Voraussetzungen einer zukunftsfähigen Justiz

Zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit, um sie zukunftsfähig zu machen und zur Sicherung des Vertrauens in die Rechtsprechung müssen die Unabhängigkeit der Dritten Gewalt gestärkt, politische Einflussnahmen verhindert, eine hochwertige Aus- und ständige Fortbildung gewährleistet und die Rechtsetzung verbessert werden. Der DRB hat deshalb schon in den vergangenen Jahren Konzepte für eine selbstverwaltete Justiz, für ein neues Amtsrecht der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie für eine Sicherung und Kontrolle der Arbeitsqualität vorgelegt (www.drb.de).

Zu den zentralen Forderungen des DRB gehören:

1. Selbstverwaltung

Der gegenwärtige Aufbau der Judikative ist geprägt von einem Systembruch, weil an ihrer Spitze der Justizminister als Repräsentant der Exekutive steht. Der Exekutive gelingt es immer weniger, den erforderlichen Mittelbedarf der Justiz zu decken. Das vom Grundgesetz gezeichnete Bild des Richters wie des Staatsanwalts ist so lange nicht verwirklicht, als die Exekutive die für die Justiz bewilligten Mittel verteilt und das Kabinett Personalentscheidungen trifft oder maßgeblich beeinflusst. Der Deutsche Richterbund fordert eine umfassende Selbstverwaltung der Justiz in organisatorischer, personeller, finanzieller und organisatorischer Hinsicht. Nur diese sichert dauerhaft die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und wird der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft gerecht.

2. Neues Amtsrecht für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Die von den Justizministerinnen und -ministern geplante Neuregelung der Gerichtsverfassung gebietet auch eine umfassende Reform des Amtsrechts der Staatsanwälte. Die Staatsanwälte sind als staatliches Organ der Strafrechtspflege Teil der Dritten

Gewalt. Sie sind der Objektivität verpflichtet mit einem durch das Legalitätsprinzip vorgegebenen Ermittlungsauftrag. In den bestehenden gesetzlichen Regelungen wird dem nicht genügend Rechnung getragen. Mit der Stellung der Staatsanwälte ist insbesondere die im Bund und in einigen Bundesländern geltende Regelung unvereinbar, die die höchsten Beamten der Staatsanwaltschaften noch immer als Regierungsorgane begreift, die gehalten sind, ihr Amt in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Absichten und Zielen der Regierung auszuüben (politische Beamte). Der DRB tritt seit langem für die Abschaffung des politischen Beamten im Bereich der Staatsanwaltschaft ein. Darüber hinaus muss das Weisungsrecht umfassend neu geregelt werden. Dazu gehört vor allem, dass den Justizministern die Befugnis genommen wird, durch Weisungen Einfluss auf die Sachbehandlung in einem einzelnen Verfahren zu nehmen. Nur hierdurch wird eine unabhängige Rechtsanwendung entsprechend dem Leitbild des Europarates gewährleistet.

3. Qualitätssicherung

Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle müssen das gesamte Berufsleben des Richters und des Staatsanwalts begleiten. Ihnen obliegt es, eigenverantwortlich die Qualität ihrer Arbeit jederzeit zu prüfen und zu optimieren. Eine verantwortliche Berufsausübung verlangt permanente und obligatorische Weiterbildung. Justizverwaltung und Politik haben die hierfür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Es müssen ausreichend Angebote gemacht werden, die es jeder Richterin und jedem Richter, jeder Staatsanwältin und jedem Staatsanwalt ermöglichen, sich umfassend und qualifiziert fortzubilden. Der für Aus- und Fortbildung erforderliche erhebliche Aufwand und Personalbedarf müssen sich in der Personalbedarfsberechnung niederschlagen.

4. Europatauglichkeit

Damit die deutsche Justiz auch in der erweiterten Europäischen Union ihre führende Stellung behält, müssen sich alle Reformen an ihrer Europatauglichkeit messen lassen und ggf. Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern überprüft werden. Es muss gewährleistet werden, dass auf Rechtssetzungsakte der EU frühzeitig Einfluss genommen werden kann. Nur so wird die Berücksichtigung berechtigter nationaler Interessen sichergestellt und nur so kann auch die deutsche Justiz dafür Sorge tragen, dass bewährte Strukturen und Verfahrensweisen auf europäischer Ebene Bestand haben werden.

Zudem dürfen nationale strukturelle und verfahrensrechtliche Reformen nicht dazu führen, dass die europäischen Rechtssysteme weiter auseinanderdriften und die deutsche Justiz eine Sonderstellung einnimmt, die eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erschwert.

5. Evaluierung des materiellen Rechts

Die Auswirkung verfahrensrechtlicher Vorschriften auf die Belastung der Justiz wird von den Reformgesetzgebern seit jeher überschätzt. Viel wichtiger als ständige Re-

formen des Verfahrensrechts ist ein klares und eindeutiges materielles Recht, das Rechtssicherheit schafft, Auslegungsschwierigkeiten verringert und damit Prozesse verhindert. Zahlreiche materiell-rechtliche Vorschriften sind geradezu darauf angelegt, Streitigkeiten heraufzubeschwören. Der DRB hält deshalb eine Verbesserung der materiellen Rechtsetzung für eine wesentliche Voraussetzung zur Entlastung der Justiz.

6. Keine gesetzlichen Länderöffnungsklauseln

Der DRB warnt davor, im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben Länderöffnungsklauseln gesetzlich festzuschreiben. Solche Klauseln beeinträchtigen die Übersichtlichkeit des ohnehin wenig transparenten Rechtssystems.

II. Bewertung der aktuellen Reformvorschläge

1. Funktionale Zweigliedrigkeit

Die funktionale Zweigliedrigkeit bedeutete in der Sache die Abschaffung der zweiten Tatsacheninstanz. Die erste Instanz müsste dann im Interesse des effektiven Rechtsschutzes den vorsorglich vorgetragenen Sachverhalt wesentlich detaillierter aufklären und ihre Entscheidungen umfangreicher begründen als bisher.

Der DRB begrüßt die Absicht, strukturelle Verfahrensänderungen vom Ergebnis der Evaluierung der ZPO-Reform abhängig zu machen und dieses zunächst ausführlich mit der Praxis zu diskutieren. Eine funktionale Zweigliedrigkeit dagegen halten die meisten Richterinnen und Richter - wie das DRB-Internetforum zur Justizreform nachweist - und auch der DRB für verfehlt. Alle Erfahrungen zeigen, dass im Regelfall der Rechtsuchende zunächst eine schnelle, kostengünstige Lösung sucht und nicht erwartet, dass sich erstinstanzliche Entscheidungen in aller Ausführlichkeit auch zu nicht unmittelbar entscheidungserheblichen Tatsachen und Rechtsfragen verhalten. Nur so kann die erste Instanz derzeit die große Anzahl der Verfahren erledigen. Hierfür wird keine Bereitschaft - weder bei den Richtern noch bei den Parteien - bestehen, sofern Entscheidungskorrekturen in der zweiten Instanz nur noch eingeschränkt möglich sind. Wer „perfekte“, immer höchsten revisionsrechtlichen Maßstäben gerecht werdende erstinstanzliche Entscheidungen will, muss die Eingangsgerichte mit erheblichen zusätzlichen Mitteln personell und sachlich aufstocken. Eine funktionale Zweigliedrigkeit führte also nicht zu einer Entlastung des Justizsystems, sondern zu einer deutlichen Belastung. Angesichts der desolaten öffentlichen Haushaltslage sind jedoch die nötigen zusätzlichen Mittel nicht zu erwarten.

Soweit die Ministerinnen und Minister neben der Abschaffung der zweiten Tatsacheninstanz erwägen, das Rechtsmittel der Berufung durch das Erfordernis der Zulassung zu beschränken, bleiben konkrete Regelungsvorschläge (Welches Gericht hat über die Zulassung zu befinden? Was sind die Zulassungsvoraussetzungen?) abzuwarten.

2. Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten

Der DRB lehnt die Schaffung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit und die Eingliederung der Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit ab. Vorteile einer solchen Reduzierung der Gerichtsbarkeiten werden lediglich behauptet, Belege in Form von nachprüfbaren Zahlen und überzeugende Konzepte zur Zusammenlegung fehlen. Die selbstständigen Fachgerichte haben sich seit Jahrzehnten bewährt, sie genießen bei allen Beteiligten großes Vertrauen. Ohne den Nachweis von Verbesserungen dürfen bewährte Gerichtsstrukturen nicht allein aus fiskalischen Gründen und um Richter leichter versetzen zu können zerstört werden.

3. Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen

Eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Prozessordnungen und Gerichtsverfassungen wird vom DRB unterstützt. Gerichtsübergreifende Grundsätze für die Besetzung der Richterbank, für die Beweiserhebung, für Fristen, für Rechtsmittel etc. beseitigen die Unübersichtlichkeit und oft nicht nachvollziehbaren Unterschiede zwischen den einzelnen Prozessordnungen.

4. Flexibler Richtereinsatz

Der DRB ist nicht bereit, über eine erleichterte Versetzbarkeit von Richtern zu diskutieren. Sie stellte einen unzulässigen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter dar. Die Justizministerien haben für eine angemessene Personalausstattung der Gerichte Sorge zu tragen. Im Übrigen ist es in der Vergangenheit stets gelungen, den Ausgleich zwischen den Gerichtsbarkeiten durch Steuerung der Neueinstellungen und insbesondere durch freiwilligen Wechsel von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in einen anderen Gerichtszweig vorzunehmen. Jede Aufweichung der Garantie der Unversetzbarkeit wird strikt abgelehnt.

Dem Vorschlag, die Möglichkeit zur Übertragung eines weiteren Richteramtes zu erweitern, stimmt der DRB nur mit der Maßgabe zu, dass der/die Betroffene einverstanden ist. Der Verband hatte schon bei Einführung des § 27 Abs. 2 DRiG die Zustimmung des Richters gefordert und in seiner Stellungnahme von 1960 ausgeführt: *“Die Möglichkeit, einem Richter ohne seine Zustimmung ein weiteres Richteramt zu übertragen, kann zu 'stillen Versetzungen' führen und damit den Grundsatz der richterlichen Unversetzbarkeit aushöhlen.“*

Dieses Argument hat auch durch Zeitablauf nichts an Richtigkeit eingebüßt.

5. Führungsverantwortung

Die Optimierung der Arbeitsabläufe in Gerichten und Staatsanwaltschaften erfordert nach innen eine Institutionalisierung der Kommunikation zwischen den einzelnen Arbeitsbereichen. Dafür bedarf es aber keiner Änderung der bisherigen Führungsstrukturen in der Justiz. Teamarbeit ist auch für die Justiz unerlässlich. Richter und Staatsanwälte tragen Mitverantwortung für nachfolgende Arbeitsabläufe. Eine Pflicht,

den eigenen Arbeitsbereich im Team sinnvoll zu organisieren, muss die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen. Auch Richter und Staatsanwälte sind gehalten, die Rahmenbedingungen in optimaler Weise auszunutzen. Das Verhältnis zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen in der Justiz ist von Respekt und Zusammenarbeit bestimmt. Dennoch tragen Richter und Staatsanwälte zu Recht keine Führungsverantwortung im Sinne einer Dienstaufsicht für die Folgedienste. Kernaufgabe der Richter und Staatsanwälte ist und bleibt die Erfüllung des Justizgewährauftrages. Richter und Staatsanwälte haben keine festen Dienstzeiten; sie stellen aber sicher, dass sie über die Serviceeinheit/Geschäftsstelle erreichbar sind.

6. Übertragung von Aufgaben

Den Gerichten - insbesondere den Amtsgerichten - sind vielfach Aufgaben zugewiesen, bei denen es sich um reine Verwaltungstätigkeit handelt. Um die Leistungsfähigkeit zur Bewältigung des Kernbereichs zu erhalten, können in manchen Bereichen eine Auslagerung von Aufgaben aus der Justiz sowie eine Übertragung von Aufgaben vom Richter auf die Rechtspfleger oder andere Mitarbeiter der Justiz diskussionswürdig sein. Der DRB unterstützt Maßnahmen zur strukturellen und funktionalen Reform der Justiz; jedoch nur dann, wenn die frei werdenden Mittel überwiegend bei der Justiz verbleiben, keine unangemessene Stellenreduzierung angestrebt wird und die ausgelagerten oder übertragenen Aufgaben von Dritten qualifiziert und ohne Nachteile für die Bürger erfüllt werden können.

7. Förderung der konsensualen Streitbeilegung

Der DRB unterstützt Bestrebungen, Schlichtungsverfahren, Schlichtungsstellen sowie außergerichtliche und gerichtsinterne Mediation zu fördern und zu erweitern - nicht als Übergangs-, sondern als Dauerlösung.

Richterinnen und Richter, die an derartigen Verfahren beteiligt sind, bewerten die Modellversuche - wie das Internetforum des DRB zeigt - durchweg positiv. Bei einer Verselbstständigung der Schlichtungsverfahren gegenüber dem gerichtlichen Streitverfahren besteht allerdings die Gefahr einer Verdoppelung der Arbeit und einer Verdoppelung der rechtlichen und tatsächlichen Würdigung des Falles. Hier müssen Wege gefunden werden, Mehrarbeit möglichst zu vermeiden.

8. Erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberlandesgerichts in besonderen Zivilrechtstreitigkeiten

Die Schaffung einer erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberlandesgerichts hält der DRB nur für sachgerecht für Spruchverfahren und für Klagen gegen die Wirksamkeit von Umstrukturierungsbeschlüssen sowie im Falle der Eingliederung und des squeeze out einschließlich der zugehörigen Unbedenklichkeitsverfahren wegen des Umfangs und der Komplexität der Verfahren.

In der Diskussion sollte der Vorschlag der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre weiter verfolgt werden, Prorogationsmöglichkeiten zum Oberlandesgericht zu schaffen.

III. Reformvorschläge für die einzelnen Bereiche der Justiz

1. Arbeitsgerichtsbarkeit

Diskussionswürdig sind nach Auffassung des DRB folgende Einzelvorschläge:

- Ausweitung der Alleinentscheidungsbefugnis des Vorsitzenden (z. B. über die Rechtswegzuständigkeit, Verwerfung eines unzulässigen Einspruchs, Entscheidung ausschließlich über die Kosten im Rahmen des Schlussurteils, Entscheidung über die nachträgliche Zulassung der Kündigungsschutzklage, Entscheidung über eine einstweilige Verfügung im Beschlussverfahren, Verwerfung der Berufung als unzulässig)
- Schriftliches Verfahren mit Zustimmung der Parteien
- Einführung der Kostenerstattungspflicht der unterlegenen Partei
- Begründung der erstinstanzlichen Urteile und Beschlüsse zu Protokoll; nur in komplizierten Verfahren gesonderter Verkündungstermin und schriftliche Entscheidungsbegründung
- Gesetzliche Regelungen über Abfindungen

2. Familiengerichtsbarkeit

- Übertragung der einverständlichen Scheidungen auf Notare
Gegen eine Übertragung der einverständlichen Scheidungen auf die Notare bestehen Bedenken. Sie brächte für die Justiz kaum eine Entlastung. Die Regelung der Scheidungsfolgen würde noch mehr als bisher von der Frage der Eheauflösung abgekoppelt, was zu einer weiteren Beeinträchtigung der Position des wirtschaftlich schwächeren Ehepartners führte. Außerdem kämen die Interessen der Kinder nicht mehr zur Sprache. Schließlich gäbe es Abgrenzungsprobleme, welche die geringfügige Entlastung kompensieren dürften.
- Entscheidung über den Versorgungsausgleich
Die Entscheidung über den Versorgungsausgleich soll weiter durch die Gerichte im Zusammenhang mit der Scheidung erfolgen. Der Entscheidungsverbund hat sich bewährt und ist sachgerecht.
- Großes Familiengericht
Beim Familiengericht sollten auch Verfahrensgegenstände konzentriert werden, die mit dem familiengerichtlichen Verfahren in einem engen Zusammenhang stehen und für die derzeit die allgemeinen Zivilgerichte (bei Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung) oder die Vormundschaftsgerichte zuständig sind. Dadurch könnten Verfahrensabläufe vereinfacht, Doppelbefassungen vermieden und die umfassenden Kenntnisse der Familienrichter von den Sachzusammenhängen sinnvoll eingesetzt werden.
- Neuordnung des familiengerichtlichen Verfahrens
Die Aufspaltung auch im einheitlichen Verbundverfahren in ZPO- und FGG-Verfahren ist unübersichtlich und führt je nach Verfahrensgegenstand zu un-

terschiedlichen Rechtsmitteln. Ein einheitliches familiengerichtliches Verfahren, in dem die Verfahrensordnungen soweit als möglich angeglichen werden, ist zu begrüßen.

3. Finanzgerichtsbarkeit

Die Finanzgerichtsbarkeit leidet nicht unter gerichtsverfassungsrechtlichen oder prozessrechtlichen Vorgaben, sondern unter der ungebrochenen Änderungswut im Bereich des materiellen Steuerrechts.

Diskussionswürdig ist die Übertragung der Zuständigkeit für Verbindung und Abtrennung auf den Vorsitzenden bzw. auf den Berichterstatter gem. § 79a FGO.

4. Freiwillige Gerichtsbarkeit

Die derzeitige Gesetzeslage des Rechts der Freiwilligen Gerichtsbarkeit ist weithin unübersichtlich, Zuständigkeitsregelungen sind oft schwierig zu finden, und die Sachbearbeitung wird durch das Auseinanderreißen einheitlicher Sachverhalte erschwert. Eine umfassende Reform des FGG, eine Neuverteilung der Aufgaben innerhalb der Justiz und eine Auslagerung von Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich der Justiz sind deshalb zu prüfen. Der Referentenentwurf aus dem BMJ für ein neues FGG ist eine geeignete Diskussionsgrundlage.

Bei einer Übertragung von Nachlasssachen auf Notare müssen streitige Entscheidungen im bisherigen Umfang bei den Richtern verbleiben.

Überlegungen, das Verfahren im Bereich der Verbraucherinsolvenz zu straffen, werden unterstützt.

Den einzelnen Berufen (Richter/Rechtspfleger) sollten möglichst abgeschlossene Aufgabenbereiche zugewiesen werden, um Doppelzuständigkeiten abzuschaffen und Übertragungsvorbehalte zu vermeiden. Das derzeitige Nebeneinander von Vollübertragung, Vorbehaltsübertragung und Einzelübertragung erschwert die sachgerechte Erledigung der Aufgaben.

Für eine vollständige Übertragung auf den Rechtspfleger kommen etwa das Verbraucherinsolvenz- und das Aufgebotsverfahren in Betracht. Auch die Aufgaben des mittleren Dienstes sind zu erweitern, etwa Mahnverfahren, Kostenberechnungen, bestimmte Nachlassverfahren.

5. Sozialgerichtsbarkeit

Zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit und zur Verringerung der Kosten sind eine Reihe von Gesetzesänderungen möglich, die den Rechtsschutz für die Bürger nicht beeinträchtigen und die Durchführung der Verfahren beschleunigen.

Diskussionswürdig sind folgende Vorschläge:

- Abschaffung der Kostenfreiheit sozialgerichtlicher Verfahren
- Ergänzung des SGG um Vorschriften entsprechend der §§ 92 Abs. 2, 126 Abs. 2 VwGO, wonach die Klage bzw. die Berufung als zurückgenommen gilt, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung und Hinweis auf die Folgen länger als zwei Monate nicht betreibt
- Grundsätzlich Beibehaltung des Beweisantragsrechts gemäß § 109 SGG, aber Prüfung, wie Missbräuche verhindert werden können (z. B. Ablehnung von Anträgen auf Einholung von Gutachten bei Sachverständigen ohne ausreichende und nachgewiesene Qualifikation oder bei Hausärzten, etwa bei schwierigen Kausalitätsfragen im Berufskrankheitenrecht)
- Schaffung von Präklusionsvorschriften, die verhindern, dass verspätetes neues Vorbringen und ständig neue Behauptungen die Erledigung des Rechtsstreits unangemessen verzögern
- Einschränkung der Berufung
- Grundsätzlich Vertretungszwang vor dem Landessozialgericht

6. Staatsanwaltschaft

Die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs unter Beachtung des Legalitätsprinzips kann nur durch eine - derzeit nicht mehr gewährleistete - ausreichende personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaft gesichert werden. Allein eine den Gleichheitsgrundsatz beachtende konsequente Strafverfolgung ist gerecht. Sie darf nicht der Beliebigkeit haushaltsrechtlicher Überlegungen ausgeliefert werden, die zu Lasten der Wahrheitsermittlung den Trend zu systemfremden Deals fördern.

Die Staatsanwaltschaft hat die wesentliche Steuerungsfunktion im Strafprozess. Sie erledigt den ganz überwiegenden Teil der Ermittlungsverfahren selbst, bei Einstellungen nach Opportunitätsgrundsätzen teilweise unter Beteiligung der Gerichte. Diese Praxis ist von Beschuldigten und Verteidigern akzeptiert, schont die Ressourcen der Strafjustiz und vermeidet zusätzliche Belastungen für die Verfahrensbeteiligten in einer öffentlichen Hauptverhandlung.

Diskussionswürdig ist deshalb der Vorschlag aus der Praxis, in § 153 a StPO die Möglichkeit vorzusehen, in Fällen des finanziellen Ausgleichs der Ansprüche des Geschädigten einen vollstreckbaren Titel durch die StA zu erlassen.

Die Qualität der Ermittlungsarbeit der Staatsanwaltschaft hat entscheidenden Einfluss auf Dauer und Akzeptanz der gerichtlichen Verfahren. Eine Verbesserung ihrer Personalausstattung wird deshalb unmittelbar die Erreichung der mit einer Reform der Strafgerichtsbarkeit angestrebten Ziele fördern.

Diskussionswürdig im Hinblick auf Entlastungseffekte für das Strafverfahren insgesamt ist schließlich der Vorschlag, den Richtervorbehalt zu beschränken auf die in Rechte der Betroffenen besonders tief eingreifenden Ermittlungsmaßnahmen.

7. Strafgerichtsbarkeit

Die Amtsgerichte werden ihrer Aufgabe gerecht, als Eingangsgesicht Strafverfahren effektiv und mit hoher Akzeptanz zu erledigen. Die Berufung hat sich als Rechtsmittel bewährt.

Der Vorschlag, die Sprungrevision abzuschaffen, ist angesichts ihrer geringen Bedeutung zu begrüßen. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die Fortbildung des Rechts bleiben durch die Möglichkeit der Revision gegen landgerichtliche Berufungsurteile gesichert. Der bisher bestehenden Gefahr, das amtsgerichtliche Verfahren wegen der Möglichkeit der Sprungrevision durch unangemessene Förmlichkeiten zu belasten, wird begegnet.

Die Revision als Zulassungsrechtsmittel auszugestalten, ist insbesondere nach ihrer geplanten Zweckbeschränkung auf die Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die Fortbildung des Rechts konsequent und sachgerecht.

Die Erstreckung des § 153 a StPO auf das Revisionsverfahren wird als systemwidrig abgelehnt. Eine Verfahrenseinstellung nach Opportunitätsgesichtspunkten in der Revisionsinstanz passt bereits in das bisherige System der ausschließlichen Rechtsprüfung durch das Revisionsgericht nicht. Opportunitätsentscheidungen sollten abschließend unter Beteiligung der einer gleichmäßigen Strafverfolgungspraxis verpflichteten örtlichen Staatsanwaltschaft ergehen. Jede mit der Revision angefochtene Verurteilung enthält implizit die Ablehnung einer Verfahrenseinstellung. Die Verfahrenseinstellung in der Revisionsinstanz würde damit - systemwidrig - zwingend die Feststellung neuer Tatsachen und deren tatrichterliche Bewertung voraussetzen. Dies gilt umso mehr, wenn künftig die Revision zum Oberlandesgericht auf ihre Funktionen der Vereinheitlichung und der Fortbildung des Rechts beschränkt und als Zulassungsrechtsmittel ausgestaltet werden soll.

Ein Anwendungsbereich für Verfahrenseinstellungen nach § 153 a StPO bei Revisionen zum BGH ist im Übrigen kaum vorstellbar.

Die Anhebung des Schwellenwertes für die Annahmebedürftigkeit der Berufung wird abgelehnt. Die Annahmeverurteilung hat sich insgesamt nicht bewährt und ist abzuschaffen.

Die Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht wird begrüßt. Sie entspricht einem Bedürfnis und der Forderung der Praxis. Nicht nur im Hauptverfahren, sondern auch bei der nachträglichen Zusammenführung von Strafen und in der Strafvollstreckung sind wesentliche Erleichterungen zu erwarten.

Die Änderung der örtlichen Zuständigkeit des Ermittlungsrichters mit einer Konzentration beim Amtsgericht am Sitz der Staatsanwaltschaft wird begrüßt. Der damit verbundene Entlastungseffekt liegt auf der Hand: Die Staatsanwaltschaft könnte davon absehen, umfangreiche Zweit- und Mehrakten zu erstellen und diese an auswärtige Gerichte zu versenden. Auch würde die Konzentration der Zuständigkeit zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führen und durch eine Spezialisierung der Richter die mit dem Richtervorbehalt verbundenen Erwartungen an eine besonders hohe Qualität der Entscheidung sichern.

Die verpflichtende Ladung von Zeugen durch die Polizei wird begrüßt. Das bisher für Zeugen mögliche folgenlose Fernbleiben bei polizeilichen Vernehmungen ist ein von der Praxis immer wieder beklagtes Hemmnis bei der erfolgreichen Sachaufklärung von Straftaten. Zur Wahrung der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft ist es geboten, dass Zeugen zum Erscheinen vor Polizeibehörden nur verpflichtet sind, wenn zuvor die Staatsanwaltschaft dies für notwendig erachtet und einen Auftrag erteilt oder ein Ersuchen an die Polizei gestellt hat.

Der Verzicht auf die Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen wird abgelehnt. Es dient gerade der Beschleunigung des Verfahrens, wenn durch die Niederlegung des vom Dezernenten der Staatsanwaltschaft bereits gedanklich Geleisteten die Unterrichtung der Verfahrensbeteiligten über die tatsächlichen und rechtlichen Bewertungen der Staatsanwaltschaft zum hinreichenden Tatverdacht in der Anklageschrift erfolgt.

Die Möglichkeit der gerichtlichen Feststellung der Verschleppungsabsicht in § 244 Abs. 3 StPO wird begrüßt. Darüber hinaus entspricht es einem dringenden Bedürfnis der Praxis, einen weiteren Beweisablehnungsgrund der "Nichterforderlichkeit zur Erforschung der Wahrheit" zu schaffen.

Der Verzicht auf das Inhaltsprotokoll im amtsgerichtlichen Verfahren wird abgelehnt. Die Urteilsüberprüfung in einer zweiten Tatsacheninstanz setzt nahezu immer eine Bewertung der Entwicklung der Einlassung des Angeklagten und der Aussagen der Zeugen voraus. Da nur wenige Urteile mit der Berufung angefochten werden, könnte jedoch in den übrigen Verfahren nach Eintritt der Rechtskraft auf die Ausformulierung des Wortprotokolls verzichtet werden.

Die Einführung einer Berufungsbegründungspflicht lässt kaum Entlastungseffekte erwarten und schränkt die Rechte der nicht verteidigten Angeklagten unverhältnismäßig ein.

Die Erstreckung der Privatklage auf den Nötigungstatbestand wird wegen der Offenheit des erst durch die Rechtsprechung ausgefüllten Tatbestandes des § 240 StPO kritisch gesehen (Demonstrationsstrafrecht, Straßenverkehrsrecht, Stalking). Um rechtspolitische Fehlentwicklungen zu vermeiden, müsste die Staatsanwaltschaft das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung von Nötigungshandlungen besonders kritisch prüfen. Entlastungseffekte wären daher nicht zu erwarten. Die Gerichte wür-

den andererseits vermehrt mit nicht von Amts wegen ausermittelten schwierigen Verfahren belastet.

Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Strafbefehlsverfahrens bis zu einer Strafobergrenze von zwei Jahren Freiheitsstrafe zur Bewährung wird kritisch gesehen. Den offensichtlichen Vorteilen des die Ressourcen der Justiz schonenden und in der Regel den Belangen der Opfer in besonderer Weise gerecht werdenden Strafbefehlsverfahrens steht die Gefahr der fehlenden Transparenz der Verfahren für die Öffentlichkeit entgegen.

Der weitgehende Verzicht auf eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft am bußgeldrechtlichen Zwischen- und Hauptverfahren und die Reduktion der Rechtsmittel auf eine richterliche Instanz werden begrüßt.

Diskussionswürdig sind weiter folgende Vorschläge aus der Praxis:

- Entsprechend § 76 JGG vereinfachtes Verfahren für Heranwachsende und Erwachsene mit einer nur fakultativen Teilnahme der Staatsanwaltschaft an der Hauptverhandlung
- Abschaffung des Verbots der reformatio in peius

8. Zivilgerichtsbarkeit

Im Bereich der Zivilgerichtsbarkeit werden wesentliche Reformansätze durch die beabsichtigte Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen und die Überlegungen für eine funktionale Zweigliedrigkeit vorgegeben. Dies gilt insbesondere für die Struktur des Rechtsmittelsystems.