Anstrengungen zur Reform der Ziviljustiz in Deutschland

Peter Gottwald


Diese Bemühungen führen im wesentlichen zu drei grundlegenden Reformansätzen, um Bürgernähe, Effizienz und Transparenz der Ziviljustiz langfristig zu verbessern. Es sind dies:

(1) der Ausbau und die Verbesserung außergerichtlicher Streitschlichtungsmechanismen,

(2) die Modernisierung der Justizstrukturen und der Gerichtsverwaltung und

(3) die Stärkung der ersten Instanz und eine effektivere Gestaltung der Rechtsmittel.

* 독일 Regensburg대학교 법과대학 교수
Auf diese drei Bereiche möchte ich mich nachfolgend konzentrieren.

I. Ausbau und Verbesserung der außergerichtlichen Streitschlichtungsmechanismen


1. Außergerichtliche Streitbeilegung durch Rechtsanwälte

Anwälte, nicht aber zusätzlich die Parteien persönlich unterschreiben müssen (§ 796a Abs. 1 der ZPO n.F.).

2. Außergerichtliche Streitbeilegung durch Schlichtungsstellen


3. Obligatorische vorgerichtliche Streitschlichtung

Unbefriedigend an ordentlichen Klageverfahren in Fällen mit geringem Streitwert ist vor allem das ungute Kosten-Nutzen-Verhältnis. 1996 lag der Streitwert über einem Drittel

---


(1) für vermögensrechtliche Streitigkeiten bis zu 1.500 DM,
(2) für Streitigkeiten aus dem Nachbarrecht und
(3) für Streitigkeiten wegen privater Ehrverletzungen.

Die Länder sind nach dieser geplanten Norm frei, ob sie ein solches Schlichtungsverfahren einführen, und außerdem sieht die Ermächtigung selbst bereits vor, daß ein Schlichtungsverfahren entbehrlich ist, sofern die Partei den Prozeß mit einem Mahnbescheid einleitet sowie dann, wenn Kläger und Beklagter ihren Wohnsitz bzw. Sitz nicht im gleichen Gerichtsbezirk haben. Außerdem wurde beklagt, daß die Ermächtigung nicht für Mietstreitigkeiten oder Streitigkeiten aus privaten Hausbauverträgen gilt.⁶ Gleichwohl erhoffen sich alle Beteiligten von dieser Ermächtigung eine Entlastung der Justiz, so daß die Richter mehr Zeit haben, sich wichtigeren Streitigkeiten eingehender zuzuwenden.


4. **Verfahrensaussetzung zur außergerichtlichen Streitbeilegung**


---

8 Vgl. DRB-Modell für ein obligatorisches vorgerichtliches Schlichtungsverfahren, DRiZ 1998, 226.
stizministerium nun verallgemeinern und in § 279 ZPO einen neuen Absatz vorsehen, wonach das Gericht den Parteien die außergerichtliche Streitschlichtung vorlegen und auf ihren Antrag das Verfahren zu diesem Zwecke bis zu sechs Monaten aussetzen kann.

II. Modernisierung der Justizstrukturen und der Gerichtsverwaltung

Seitdem auch die Justiz rechnen muß, werden Überlegungen, wie man den Justizapparat schlanker und effizienter gestalten kann, ohne den Rechtsstaat selbst einzuschränken, wieder aktueller. Aber wie kann eine bürgernahe und leistungsstarke moderne Justiz aussehen, die gleichzeitig billiger ist als die bisherige?

1. Verstärkter Einsatz des Einzelrichters

a) Die Reformgesetzentwürfe der letzten Jahre setzten hier vor allem auf den verstärkten Einsatz des Einzelrichters erster Instanz. Während derzeit bei den Landgerichten die Eingangszzuständigkeit bei der mit drei Richtern besetzten Zivilkammer ist und dieser den Rechtsstreit lediglich für einfache Fälle auf den Einzelrichter übertragen soll (§ 348 I ZPO), sahen die Entwürfe vor, daß alle Streitigkeiten bis zu einem Streitwert in Höhe von 30.000 DM kraft Gesetzes durch den Einzelrichter entschieden werden soll und dieser lediglich die Möglichkeit haben soll, schwierige Fälle an die Kammer zu überweisen. Die Kammerzuständigkeit verbliebe dann nur noch für wenige wirtschaftlich bedeutsame oder im Einzelfall schwierige Rechtsstreitigkeiten. Die allergrößte Zahl der Fälle würde aber am Amtsgericht wie am Landgericht durch den Einzelrichter erledigt. Die Begründung zu den Entwürfen geht davon aus, daß künftig mindestens 60 % aller Verfahren am Landgericht vom Einzelrichter in originärer Zuständigkeit oder nach Übertragung durch die Kammer

10 Entwurf eines Rechtspflegevereinfachungsgesetzes (Fn. 4)
entschieden werden und daß auf diese Weise gegenüber dem bisherigen Zustand mit einer Entlastung von 225 Richtern zu rechnen sei.

Die neuesten Diskussionsvorschläge des Bundesjustizministeriums (vom Juni 1999) gehen noch weiter: Da es nicht einsichtig ist, das Einzelrichterprinzip durch das Kollegialprinzip gerade bei einem Streitwert von 30.000 DM zu ersetzen, will das Bundesjustizministerium das Einzelrichterprinzip noch stärker erweitern und die Kammerzuständigkeit erst bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten mit einem Wert der Beschwer von über 60.000 DM ansetzen. Gleichzeitig sieht der Diskussionsentwurf vor, daß dies nicht gilt, wenn der Kammer ein Richter auf Probe angehört, der noch kein Jahr in einer Zivilkammer tätig gewesen ist (§ 348a E-ZPO). In diesem Fall kann und soll die Sache aber dem Einzelrichter übertragen werden, wenn die Sache keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten hat. Diese neu vorgeschlagene Grenzziehung ist derzeit noch umstritten; eine allgemeine politische Einigung ist noch nicht erzielt.

nicht ganz ausgestanden ist ein alternativer Vorschlag, daß die Berufungsentschei-
dung durch ein Zweierkollegium (wie etwa in England) erlassen wird.\textsuperscript{11}

2. Die Dreistufigkeit der Ziviljustiz

Schon immer war und ist es ein Mangel des Systems der deutschen Ziviljustiz, daß vom
Amtsgericht nur die Berufung an das Landgericht gegeben ist, dagegen kein weiterführendes
Rechtsmittel an ein Obergericht statthaft ist. Nachdem nun am Landgericht weitgehend
nach gleichen Regeln verfahren und die Mehrzahl der Streitigkeiten ebenfalls durch den
Einzelrichter entschieden wird, ist dieses System auf Dauer nicht mehr überzeugend. In
Familiensachen hat der Gesetzgeber schon 1977 Konsequenzen daraus gezogen und vorgesehen,
 daß für die Berufung gegen das Urteil des Familiengerichts das Oberlandesgericht
zuständig ist (§ 119 Nr. 1 GVG) und dieses eine Revision an den Bundesgerichtshof zulas-
sen kann (§ 546 I 1 ZPO). Die alternative Lösung dazu wäre, Amtsgerichte und Landge-
richte zu einer einheitlichen Eingangsinstanz zu vereinigen. Dadurch ergäbe sich automa-
tisch ein Rechtsmittelzug zum Oberlandesgericht und zum Bundesgerichtshof. Eine im
Juni 1996 erneut eingesetzte ministerielle Arbeitsgruppe kam zum Ergebnis, daß dieses
Dreistufenmodell in naher Zukunft nicht realisierbar ist.\textsuperscript{12} Die Gründe, die damals angege-
ben wurden, waren hohe Kosten für neue Gerichtsgebäude und Schwierigkeiten bei der
Umsetzung von Richtern. Nach der Bundestagswahl im vergangenen Jahr wurde die Drei-
stufigkeit erneut diskutiert.\textsuperscript{13} Sie stößt aber in einem Teil der Flächenstaaten, wie Bayern
und Baden-Württemberg weiterhin auf Ablehnung, weil diese nicht die Justiz in den Mit-
telzentren konzentrieren und aus dem „flachen“ Land herausnehmen wollen. Würden die
heutigen Amtsgerichte aber als Außenstellen der Landgerichte aufrecht erhalten, so sei
nichts gewonnen und die Gerichtsverwaltung faktisch lediglich schwieriger. Von Seiten der
Richterschaft wird schließlich befürchtet, daß mit der Abschaffung der selbständigen
Amtsgerichte auch die Gefahr bestehe, daß die entsprechenden Beförderungsstellen für die

\textsuperscript{12} Vgl. Bericht in DRiZ 1997, 445,449.
\textsuperscript{13} Sie ist Bestandteil des Koalitionsvertrages der neuen Bundesregierung.
Leiter der Amtsgerichte eingespart würden. Die Frage der Dreistufigkeit ist damit gewiß
ständigt, daß zunächst am Fortbestand von Amts- und Landgerichten nicht gerüttelt, statt-
dessen die Berufung einheitlich vom Amtsgericht und Landgericht an das Oberlandesge-
richt eingelegt werden soll. Diese Lösung würde ein altes Postulat der Gerechtigkeit ver-
wirklichen, daß jedenfalls im Grundsatz jede für die Allgemeinheit wichtige Rechtsfrage
notfalls auch dem Bundesgerichtshof zur Entscheidung unterbreitet werden kann. Zugleich
führt die Auflösung der Berufungskammern an den Landgerichten zu einer gewissen
Umsetzung von Richtern von den Landgerichten zu den Oberlandesgerichten, wobei viel-
fach die bisherigen Berufungskammern zu auswärtigen Senaten der Oberlandesgerichte
umbenannt würden.

3. \textbf{Neuorganisation der Rechtswege}

Noch radikaler sind Vorschläge, die der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, den das
Bundesinnenministerium unter dem Vorsitz von \textit{Rupert Scholz} eingesetzt hatte, am
6.10.1997 unterbreitet hat.\footnote{Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, 2. Aufl 1998, S. 181, 185.} Er schlägt vor die Gerichtsverwaltungen radikal zu rationali-
sieren. Gegenwärtig sind Bundes- und Ländergerichte in fünf Rechtswege aufgeteilt:
Ordentliche Gerichte, Verwaltungsgerichte, Arbeitsgerichte, Finanzgerichte und Sozialge-
richte. Jede dieser Gerichtsbarkeiten ist häufig einem anderen Ministerium untergeordnet.
Nachdem kleinere Länder bereits damit begonnen haben, ein einheitliches Rechtspflegemi-
nisterium für die Verwaltung aller Rechtswege zu schaffen, schlägt der Sachverständigen-
rat vor, diesen Weg umfassend zu verwirklichen. Im Ergebnis verspricht man sich davon
nicht nur eine effektivere und wirtschaftlichere Gerichtsverwaltung, sondern auch eine ver-
besserte und flexiblere Einsatzmöglichkeit der Richter zwischen den verschiedenen Abtei-
lungen der Justiz. Solche Rationalisierungsbestrebungen stoßen allerdings immer wieder
auf den Widerstand der betroffenen Richter. Im Juli 1999 haben sich etwa die Arbeitsrich-
ter in Hessen vehement dagegen gewandt, daß die Arbeitsgerichtsbarkeit in die Verwaltung des Justizministeriums übernommen wird.

4. **Vereinheitlichung der Prozeßordnungen**

Der gleiche Sachverständigenrat hat auch vorgeschlagen, langfristig die Zahl der Rechtswege zu verkleinern und nur noch zwei Rechtswege vorzusehen: Die ordentlichen Gerichte für Zivil- und Strafsachen einschließlich der jetzigen Arbeitssachen und die Verwaltungsgerichte für die bisher allgemeinen Verwaltungssachen, die Steuersachen und die sozialgerichtlichen Sachen. Gegenwärtig gibt es für jeden Rechtsweg eine eigene Prozeßordnung. Für die Arbeitsgerichte verweist diese zu einem erheblichen Teil auf das zivilgerichtliche Verfahren; die Prozeßordnungen der anderen Gerichtsbarkeiten sind vollständig ausgearbeitet und verweisen lediglich hilfsweise auf die Zivilprozeßordnung. Frühere Versuche, die Prozeßordnungen zu vereinheitlichen, zumindest zwischen den verschiedenen Verwaltungsgerichten, scheiterten in den achtziger Jahren. Der Sachverständigenrat glaubt aber, daß man die Bemühungen um die Vereinheitlichung wieder forcieren müsse, damit das System insgesamt effektiver arbeiten kann.

5. **Einsatz erfahrener Richter in der ersten Instanz**

Die Minister der Länder und die Wissenschaft sind sich darin einig, daß die erste Instanz zu stärken ist, damit die Zahl der Berufungen abnimmt. Dieser Vorschlag bedarf auch der Unterstützung durch einen Personalumbau. Gegenwärtig beginnt ein deutscher Richter seine Laufbahn nach dem Zweiten Staatsexamen als Proberichter in der ersten Instanz und wird möglicherweise dann in die zweite und dritte Instanz befördert. In der ersten Instanz sind also, abgesehen von Abteilungsleitern, Gerichtspräsidenten und Direktoren, vorzugs-

---

16 Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, S. 188.
weise jüngere Richter tätig. Um den Befriedigungseffekt der ersten Instanz zu verstärken, wird deshalb vorgeschlagen, zumindest teilweise die richterliche Hierarchie aufzubrechen und erfahrene Richter im Beförderungsamt auch in der ersten Instanz am Amts- oder Landgericht als Einzelrichter einzusetzen. Diese vom Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ vorgeschlagene Thesen sind auch vom Deutschen Richterbund unterstützt worden.\textsuperscript{18} In den jüngsten Vorschlägen des Bundesjustizministeriums soll im Zusammenhang mit der Rechtsmittelreform zwar das Amtsgericht personell verstärkt werden, vom Einsatz besonders qualifizierter Richter am Amtsgericht ist dagegen (wohl aus Kostengründen) bislang nicht die Rede.

6. Verbesserung des Gerichtsmanagements

Interne Ressourcen könnten nicht nur freigesetzt werden, wenn die Gerichtsverwaltung effektiver organisiert würde, sondern auch, wenn die Arbeit der Geschäftsstellen und der Spruchkörper koordiniert und im Sinne moderner Businessmanagement-Prinzipien verbessert würde, wobei der Einsatz moderner Computer selbstverständlich sein sollte.


\textsuperscript{18} Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, S. 186; Deutscher Richterbund, Thesen zu einer Justizreform, DRiZ 1998, 264, 265.

der Arbeitsabläufe und zugleich eine erhebliche Verbesserung der Motivation der
nichtrichterlichen Bediensteten.

Die Verwirklichung dieses Vorhabens setzt freilich voraus, daß Textverarbeitungspro-
grame und spezielle Software für die Ziviljustiz entwickelt werden und nach einer Pro-
bephase auch bundeseinheitlich eingesetzt werden.\textsuperscript{20} Bislang haben die verschiedenen
Gerichte und Gerichtsverwaltungen unterschiedliche Textverarbeitungsprogramme, so daß
der Austausch von Informationen auf diesem Wege noch nicht oder nur schwierig bewerk-
stelligt werden kann.

Gleichzeitig setzt die Verbesserung des Gerichtsmanagements voraus, daß Richter in Lei-
tungspositionen und Geschäftsstellenleiter für diese Arbeiten besser als bisher ausgebildet
werden. Insoweit besteht aber durchaus Bereitschaft, von den Amerikanern Gerichtsmana-
gement zu lernen.

\section{Rechtsmittelreform}

Das ehrgeizigste Reformprojekt, das derzeit ansteht, ist eine Reform der Rechtsmittel in
Zivilsachen. Im Grunde handelt es sich um eine umfassende Justizreform, da sie auch Ver-
fahren erster Instanz verändern und stärken will. Vorschläge zu einer Umgestaltung der
Rechtsmittel haben eine lange Geschichte. Seit der Reform des Zugangs zur Revisionsin-
stanz im Jahre 1975 gab es eine Fülle von Reformvorschlägen, die sich aber sämtlich nicht
Maßnahmen zur Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschränkung der Rechtsmittel für
Zivilverfahren vorgeschlagen.\textsuperscript{21} Diese Vorschläge waren aber von den anwesenden Beru-


Anstrengungen zur Reform der Ziviljustiz in Deutschland


1. Die Berufungsinstanz als Kontrollinstanz

Zu diesem Zweck greift der Entwurf Vorschläge von Rimmelspacher und meine eigenen im Juristentags-Gutachten auf. Danach soll der Schwerpunkt des Verfahrens und der Tatsachenfeststellung in der Eingangsinstanz liegen. Das Berufungsverfahren soll kein volles Tatsachenverfahren mehr sein, sondern ein Kontrollverfahren gegen fehlerhafte

24 Beschlüsse der 70. Justizministerkonferenz, NJW 1999, Heft 29, S. XVIII.
Gerichtsentscheidungen. Dadurch soll außerdem das Gerichtsverfahren insgesamt beschleunigt werden.


Während der Juristentag in Karlsruhe meine Vorschläge für eine verbesserte Berufungsbegründung verworfen hat, schlägt nunmehr das Bundesministerium der Justiz erneut vor, daß die Anforderungen an die Berufungsbegründung verschärft werden. Der Berufungsführer muß nunmehr Verfahrensrügen erheben, wenn er nicht an die Tatsachenfeststellungen gebunden sein will; diese Rügen müssen in qualifizierter Form erhoben werden und zugleich müssen die neuen Angriffs- und Verteidigungsmittel vorgebracht werden. Außerdem sollen die Berufungsbegründungsfristen an die Zustellung der angefochtenen Entscheidung anknüpfen und zwei Monate betragen. Damit soll der Beginn der Begründungsfrist leichter als bisher festgestellt werden; die Verlängerung der Frist soll dazu führen, daß Verlängerungsanträge weniger werden. Ob die Berufungssumme gleichzeitig von derzeit

28 Gottwald, Gutachten für den 61. DJT, 1996, A 38 f.
1.500 DM auf 2.000 DM erhöht wird, wie dies die Länder seit langem fordern, ist demgegenüber ein relativ unbedeutender Punkt.

Streitig ist zwischen Bund und Ländern noch, ob für Bagatellfälle zumindest eine Zulassungsberufung für Fälle von grundsätzlicher Bedeutung eingeführt werden soll.

Im Ergebnis führt die stärkere Einschränkung neuen Vorbringens zwar zu einer weiteren Annäherung der deutschen Berufung an das österreichische Recht (mit seinem vollständigen Novenverbot), doch soll das deutsche Berufungsgericht (anders als in Österreich) grundsätzlich selbst in der Sache entscheiden und etwa erforderliche Beweise auch selbst erheben. Nur wenn dadurch der Umfang der Beweisaufnahme wesentlich begrenzt werden könnte oder die Beweisaufnahme im ersten Rechtszug effektiver und kostengünstiger erfolgen kann, soll das Berufungsgericht die Sache nach dem Vorschlag des Bundesjustizministeriums in die erste Instanz zurückverweisen können.


2. Der Zugang zur Berufungsinstanz

Die bisherigen Vorschläge verändern zwar die zweite Instanz, verbessern aber generell den Rechtsschutz, weil die Berufung allgemein durch das Oberlandesgericht mit einer Chance,


3. Der Zugang zur Revisionsinstanz

Mit der Neuordnung des Berufungsverfahrens und des Zugangs zur Berufungsinstanz soll gleichzeitig der Zugang zur Revisionsinstanz neu geregelt werden. Das bisherige Mischsystem aus Zulassungs- und Wert/Annahmerevision soll durch eine einheitliche Zulassungs-

---


Die Zulassungsentscheidung soll das Oberlandesgericht treffen; den Parteien wird eine Nichtzulassungsbeschwerde an den Bundesgerichtshof eingeräumt. Für eine Übergangszeit soll diese Beschwerde aber erst ab einer Revisionssumme von 60.000 DM zulässig sein, damit eine Überlastung des Bundesgerichtshof verhindert wird.\footnote{Hierfür auch die Referenten für den 61. DJT. Senninger, Bd. II/1, S. 111, 28 f.; Jaeger, Bd. II/1, S. 1 39, 59.}

IV. Stärkung der ersten Instanz

Alle Beteiligten sind sich einig, daß eine Verschlankung des Rechtsmittelwesens nur dann ohne Qualitätsverlust für die Rechtspflege bleiben kann, wenn die Qualität des erstinstanzlichen Verfahrens verbessert wird. Vor allem muß dafür Sorge getragen werden, daß der

schlagen, auch im deutschen Prozeß eine prozessuale Editionspflicht nach dem bescheide-
neren kontinentalen Muster Frankreichs oder der Schweiz einzuführen.36 Der Juristentag
lehnte diese Vorschläge jedoch mehrheitlich ab, sprach sich aber immerhin dafür aus, daß
bestehende materiellrechtliche Auskunfts- und Vorlageansprüche auch gegen Dritte inzi-
dent mit dem Hauptanspruch durchgesetzt werden können. Durch das Kindesunterhaltsge-
setz vom 6.4.1998 hat der Gesetzgeber nun aber für Unterhaltsstreitigkeiten in § 643 ZPO
umfassende Auskunftspflichten der Parteien und Dritter, die für die Unterhaltsbeträge maß-
gebende Auskünfte erteilen können, statuiert.37 Dies zeigt, daß die alte, liberale Position
nicht mehr haltbar ist. In dem neuesten Diskussionsvorschlag möchte deshalb auch das
Bundesjustizministerium eine allgemeine Urkundenvorlagepflicht für Parteien und Dritte
einführen. Parteien und Dritte sollen konsequenterweise auch zur Duldung eines gerichtlich
angeordneten Augenscheins verpflichtet sein. Unbefriedigend an dem Vorschlag ist aber,
daß die Vorlagepflicht nicht schon bei Prozeßbeginn (oder bereits bei Bestehen eines
Streits) zwischen den Parteien entstehen soll, sondern daß erst das Gericht den Parteien
oder Dritten im Verfahren die Vorlage von Urkunden und sonstigen Unterlagen aufgeben
cann. Immerhin handelt es sich um einen Schritt in die richtige Richtung.

V. Ausblick

Damit bin ich am Ende des Überblicks über die derzeitigen Reformbemühungen angelangt.
Die Ministerien des Bundes und der Länder unternehmen danach erhebliche organisatori-
sche und finanzielle Anstrengungen, um die Justiz zu modernisieren. Zugleich ist zu hof-
fen, daß eine Umsetzung der beabsichtigten gesetzgeberischen Maßnahmen gelingt, damit
die deutsche Ziviljustiz von unnötiger Arbeit entlastet, die Eigenverantwortung der Par-
teien gestärkt und zugleich das Verfahren effektiver und moderner gestaltet werden kann.

37 BGBl I 1998, 666.