

Große Justizreform

Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen

Zwischenbericht

der Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre

für die Konferenz der Justizministerinnen und -minister am 1./2. Juni 2006 in Erlangen

Große Justizreform

Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen

Übersicht

I. Auftrag der Arbeitsgruppe

II. Beratungen der Arbeitsgruppe

1. Sitzungen der Arbeitsgruppe
2. Ziel der Arbeiten
3. Zwischenbilanz
 - a) Unterschiedlicher Aufbau der Verfahrensordnungen
 - b) Wortgleiche Regelungen
 - c) Inhaltsgleiche Regelungen
 - d) Unterschiede ohne (derzeit) erkennbaren sachlichen Grund
 - e) Sachlich begründbare Unterschiede

III. Handlungsbedarf und weiteres Vorgehen

IV. Beschlussvorschlag

Anlagen:

- Bericht der Arbeitsgruppe zur JuMiKo am 25.11.04 (Anlage 1)
- Synoptische Gegenüberstellung der Verfahrensregelungen erster Instanz (Anlage 2)
- Zusammenstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Verfahrensordnungen und vorläufige Bewertung der Vereinheitlichungsmöglichkeiten erster Instanz (Anlage 3)
- Übersicht über die verschiedenen Regelungsmaterien mit vorläufiger Zuordnung unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichungsfähigkeit (Anlage 4)

Große Justizreform

Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen

I. Auftrag der Arbeitsgruppe

Die Justizministerinnen und -minister haben auf der Herbstkonferenz am 25. November 2004 in Berlin Eckpunkte für eine "Große Justizreform" beschlossen. Mit Blick auf die Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen haben sie den folgenden Beschluss gefasst (Punkt 1.1 des Eckpunktepapiers zur Großen Justizreform: „Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen“):

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

Die Justizministerinnen und –minister haben die Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre gebeten, bis zur Frühjahrskonferenz 2005 detaillierte Vorschläge zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe der Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre der Länder Berlin, Brandenburg, Saarland, Sachsen sowie des BMJ ist diesem Auftrag durch Vorlage eines Berichts (Anlage 1) nachgekommen. Diesem Bericht lag eine Ideenskizze für eine einheitliche Verfassung der Gerichte und Staatsanwaltschaften zu Grunde. Diese Skizze hat gezeigt, dass durch eine Zusammenfassung der gerichtsverfassungsrechtlichen Bestimmungen etwa 1/3 der derzeit vorhandenen Vorschriften entfallen könnten.

Die 76. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 29. bis 30. Juni 2005 in Dortmund hat den Bericht zur Kenntnis genommen und sich dafür ausgesprochen, das Gerichtsverfassungs- und Prozessrecht neu zu ordnen. Der Beschluss lautet:

„Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich dafür aus, das Gerichtsverfassungs- und Prozessrecht nach Maßgabe der folgenden Leitlinien neu zu ordnen:

- 1. Die gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen und die Prozessordnungen werden in einem einheitlichen Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz zusammengeführt.*

2. *Das Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz soll aus mehreren Teilen bestehen.*

Diese enthalten:

- *die grundlegenden Regelungen über die Verfassung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften;*
- *die für alle Gerichtsbarkeiten geltenden allgemeinen Prozessvorschriften;*
- *besondere Vorschriften für*
 - *die Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit,*
 - *das Familiengerichtsverfahren und das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit,*
 - *das Strafverfahren und*
 - *das Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten.*

3. *Zu den grundlegenden Regelungen über die Verfassung der Gerichte und Staatsanwaltschaften sollen u. a. folgende Bereiche gehören:*

- a) *In allen Gerichtsbarkeiten soll die Möglichkeit eröffnet werden, sachliche Zuständigkeiten ganz oder teilweise einem Gericht für die Bezirke mehrerer Gerichte zuzuweisen, auswärtige Kammern, Senate und gemeinsame Gerichte einzurichten oder bestimmte Aufgaben ganz oder teilweise dem Gericht eines anderen Landes zu übertragen.*
- b) *Die historisch begründete Sonderzuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Amtshaftung und Entschädigungen nach Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG soll aufgegeben werden; dies setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus.*
- c) *Die Rechtswegzuweisungen zu den Sozial- und Verwaltungsgerichten sollen überprüft werden.*
- d) *In allen Gerichtsbarkeiten soll möglichst eine weitgehend einheitliche Besetzung der Richterbank eingeführt werden.*

In der I. Instanz soll grundsätzlich der Einzelrichter entscheiden, nur im Ausnahmefall soll die Übertragung auf ein Kollegialorgan – soweit die Gerichtsverfassung ein solches vorsieht – möglich sein.

In der II. Instanz soll grundsätzlich das Kollegialorgan entscheiden.

Für die Übertragung auf das Kollegialorgan bzw. auf den Einzelrichter sollen einheitliche Kriterien und einheitliche Verfahrensvorschriften festgelegt werden.
- e) *Der Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter soll für alle Gerichtsbarkeiten einheitlich geregelt werden, wobei nicht nach dem Gegenstand des Verfahrens unterschieden werden soll.*
- f) *Die Vorschriften betreffend die ehrenamtlichen Richter und Schöffen sollen so weit wie möglich vereinheitlicht werden.*

- g) *Die Regelung über den Bereitschaftsdienst (§ 22c GVG) soll auf die Fachgerichtsbarkeiten - mit Ausnahme der Finanzgerichtsbarkeit - erstreckt werden.*
 - h) *Die Möglichkeit zur Verhandlung und Beweisaufnahme im Wege der Bild- und Tonübertragung (Videokonferenz) soll in allen Gerichtsbarkeiten – mit Ausnahme des Strafverfahrens – eröffnet werden.*
 - i) *Den Ländern soll ermöglicht werden, den tradierten Organisationszusammenhang von (Land-)Gericht und Staatsanwaltschaft bei Bedarf flexibler gestalten zu können.*
 - j) *Die Regelungen der allgemeinen Dienstaufsicht sollen aus Gründen der Rechtsklarheit in dem ersten Teil des einheitlichen Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetzes zusammengefasst dargestellt werden.*
 - k) *Im Interesse der Vollständigkeit sollen sämtliche nichtrichterlichen Mitarbeiter der Gerichte, Staatsanwaltschaften sowie der Gerichts- und Jugendgerichtshilfe mit ihren Funktionen aufgeführt werden.*
4. *Der allgemeine prozessrechtliche Teil sollte insbesondere folgende Regelungsbereiche umfassen:*
- *Ausschließung/Ablehnung*
 - *Beratung/Abstimmung*
 - *Rechtshilfe*
 - *Beteiligte*
 - *Vertretungen*
 - *PKH*
 - *Beweisaufnahme*
 - *Beweissicherungsverfahren*
 - *Zustellung*
 - *Ladung*
 - *Termine*
 - *Fristen*
 - *Wiederaufnahme*
 - *Wiedereinsetzung*
 - *Protokoll*
 - *Rechtsmittel, zumindest Rechtsmittelfristen.“*

II. Beratungen der Arbeitsgruppe

1. Sitzungen der Arbeitsgruppe

In Ergänzung der Arbeiten zur Vorlage an die JuMiKo vom 29./30. Juni 2005 (Anlage 1) hat sich die Arbeitsgruppe in ihren Sitzungen am 27. Oktober 2005, 1. März 2006 und 26. April

2006 mit Blick auf Punkt 1.4. des Beschlusses der JuMiKo vom 29./30. Juni 2005 mit der Frage befasst, inwieweit die erstinstanzlichen Verfahrensvorschriften angepasst werden können.

2. Ziel der Arbeiten

Die Arbeitsgruppe hat sich das Ziel gesetzt,

- zum einen auf der Grundlage einer synoptischen Gegenüberstellung (Anlage 2) darzustellen, inwieweit schon bei den aktuellen Regelungen zu den Verfahren erster Instanz derzeit ein Gleichklang herrscht und inwieweit Unterschiede bestehen, um
- zum zweiten die als unterschiedlich erkannten Regelungen daraufhin zu überprüfen, ob sie einer Vereinheitlichung zugänglich sind.

Bei dieser Analyse erscheint es aus der Sicht der Arbeitsgruppe sinnvoll, für das geltende Verfahrensrecht folgende Kategorien nach dem Grad der Vereinheitlichungsfähigkeit zu bilden:

- Vorschriften, die (weitgehend) inhaltsgleich erscheinen und deshalb voraussichtlich – vergleichsweise problemlos - vereinheitlicht werden könnten,
- Vorschriften, die inhaltlich unterschiedlich erscheinen, bei denen die Unterschiede aber nach dem derzeitigen Erkenntnisstand sachlich nicht begründbar sind,
- Vorschriften, bei denen die Unterschiedlichkeit sachlich begründbar ist und die im Einzelnen darauf überprüft werden müssten, ob die vorhandenen Unterschiede sinnvoll sind und deshalb bestehen bleiben sollten.

Die beigefügte Auflistung enthält vorläufige Vorschläge der Arbeitsgruppe zur möglichen Verteilung des geltenden Verfahrensrechts auf diese Kategorien (Anlage 3, Zusammenfassung in Anlage 4).

3. Zwischenbilanz

Als Zwischenstand der bisherigen Arbeiten hält die Arbeitsgruppe Folgendes fest:

a) Unterschiedlicher Aufbau der Verfahrensordnungen

Der Aufbau der Prozessordnungen ist unterschiedlich, ohne dass dafür ein hinreichender Grund ersichtlich ist. Inhaltlich und funktional gleiche Vorschriften finden sich häufig an systematisch völlig unterschiedlichen Stellen in den einzelnen Gesetzen. So wird nach allen Prozessordnungen die Kostenentscheidung im Urteil ohne Antrag getroffen. In der ZPO wird dies als Ausnahme zum Antragserfordernis in § 308 Abs. 2 ZPO geregelt, in der VwGO dagegen im Rahmen der Kostenvorschriften in § 161 Abs. 1 VwGO. Die VwGO regelt in einer Vorschrift (§ 86 VwGO) den Untersuchungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO), die Ablehnung von Beweisanträgen (§ 86 Abs. 2 VwGO), die Pflicht des Gerichts auf Beseitigung von Formfehlern hinzuweisen (§ 86 Abs. 3 VwGO), die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung durch Schriftsätze (§ 86 Abs. 4 VwGO) und die Beifügung von Abschriften und Urkunden (§ 86 Abs. 5 VwGO). Im SGG sind entsprechende Regelungen – soweit vorhanden – in unterschiedliche Vorschriften aufgenommen. So findet sich in § 93 SGG eine Regelung zu Abschriften, in § 103 SGG der Untersuchungsgrundsatz, in § 106 Abs. 1 SGG die Pflicht des Gerichts auf Beseitigung von Formfehlern hinzuweisen (in den folgenden Absätzen weitere Vorbereitungsmaßnahmen zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung) und in § 108 SGG eine Regelung zu vorbereitenden Schriftsätzen. Die ZPO enthält in ihren allgemeinen Verfahrensvorschriften zur mündlichen Verhandlung in § 131 ZPO Vorschriften zu Schriftsätzen und in § 139 ZPO zu Hinweispflichten.

b) Wortgleiche Regelungen

Wortgleiche Regelungen finden sich in größerem Umfang in den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen, z. B. in den Vorschriften zu elektronischen Dokumenten, zur Gehörsrüge, zur Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, zum Grundsatz der Beteiligtenöffentlichkeit, zur materiellen Rechtskraft und zur Begründung von Beschlüssen.

Bei einer Einbeziehung der ZPO und des ArbGG in den Vergleich gibt es bei einer Gesamtbetrachtung keine vollumfänglich wortgleich formulierten Normen, sofern man von Generalverweisungen oder Einzelverweisungen absieht.

c) Inhaltsgleiche Regelungen

Inhaltsgleiche Regelungen finden sich in ZPO, ArbGG, VwGO, FGO und SGG in erheblichem Umfang, wie sich im Einzelnen aus den Anlagen 3 und 4 (dort Ziff. I) ergibt. Beispielhaft kann auf die Vorschriften über die Rechthilfe, die Prozesskostenhilfe, die elektronische Aktenführung, die Verhandlung im Wege der Bild- und Tonübertragung (Ausnahme Besonderheit in FGO), die Glaubhaftmachung und (weitestgehend) auf die Vorschriften zur Gehörsrüge hingewiesen werden.

Die Vielzahl der inhaltlichen Übereinstimmungen in der ZPO, dem ArbGG und den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen ist vor allem auch darauf zurückzuführen, dass neben dem ArbGG auch die öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen häufig auf die Vorschriften der ZPO verweisen. Neben Spezialverweisen finden sich hier auch Generalverweise, die eine entsprechende oder sinngemäße Anwendung der ZPO vorschreiben, soweit Bestimmungen über das Verfahren fehlen und die grundsätzlichen Unterschiede der Verfahrensarten die Anwendung der Vorschriften der ZPO nicht ausschließen.

StPO und FGG lassen sich in vielerlei Hinsicht nicht mit den übrigen Verfahrensordnungen vergleichen. Die Einbeziehung insbesondere der StPO in das Gesamtprojekt wird sich deshalb nicht uneingeschränkt verwirklichen lassen.

d) Unterschiede ohne derzeit erkennbaren sachlichen Grund

Bei dem Vergleich der Verfahrensordnungen zeigen sich etliche Unterschiede, für die kein sachlicher Grund besteht oder jedenfalls derzeit nicht erkennbar ist (Anlage 4, dort Ziff. II). So ist z.B. nicht plausibel, warum in allen Verfahrensordnungen Gerichtspersonen von dem Verfahren ausgeschlossen sind, wenn sie mit einem der Beteiligten in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt sind – nach dem derzeit geltenden (auch insoweit in der Änderung begriffenen) FGG aber nur bei Verwandtschaftsverhältnissen in der Seitenlinie bis zum zweiten Grad. Auch eine komplizierte Regelung für eine erleichterte Terminsverlegung in der Zeit der

ehemaligen Gerichtsferien, die mit vielen Ausnahmen versehen ist und sich ausschließlich in der ZPO findet, scheint zehn Jahre nach Abschaffung der Gerichtsferien als überkommen. Weiter kann beispielhaft auf die Vorschriften über die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter bei der Gehörsrüge und die Regelungen über Zeugnisverweigerungsberechtigte hingewiesen werden, bei denen sich vor allem die Regelung der FGO von denen der anderen Verfahrensordnungen unterscheidet (zum Beispiel sind danach im Unterschied zu den anderen Verfahrensordnungen Lebenspartner nicht berechtigt, das Zeugnis zu verweigern).

e) Sachlich begründbare Unterschiede

Viele der bestehenden Divergenzen sind allerdings auf grundsätzliche Unterschiede zwischen den Verfahrensordnungen zurückzuführen. Insbesondere die in den Zivilverfahren geltende Beibringungsmaxime und der in den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen geltende Untersuchungsgrundsatz sind hierfür ursächlich.

Allerdings zeigt schon das geltende Recht, dass auch insoweit Annäherungen und Angleichungen in diesen Bereichen möglich sind, ohne die Unterschiede der Verfahrensgrundsätze gänzlich einzuebren. Präklusionsregelungen in öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen stehen zwar in einem Spannungsverhältnis zu dem Untersuchungsgrundsatz, sind aber als Ausdruck der auch hier geltenden Mitwirkungspflichten der Beteiligten sinnvoll. In der ZPO zeigen die erweiterten Hinweispflichten des Gerichts, dass auch hier unter Beibehaltung des Beibringungsgrundsatzes gewisse Angleichungen möglich sind.

Soweit Regelungsunterschiede Ausprägung grundsätzlicher Unterschiede zwischen den Verfahrensordnungen sind, werden für Annäherungen der Verfahrensordnungen entsprechende - mit Hilfe von Ausnahmenvorschriften zu den geltenden Grundmaximen der einzelnen Verfahrensordnungen - politische Grundentscheidungen notwendig werden. Dabei muss neben einer umfassenden Angleichung stets auch geprüft werden, inwieweit Teilangleichungen – namentlich im Bereich der öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen – möglich sind.

Exemplarisch seien hier für das SGG die Einführung von Präklusionsregelungen sowie die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit genannt, die derzeit diskutiert werden. Sachlich begründbare Regelungsunterschiede, bei denen eine

Vereinheitlichung - insbesondere wegen der Besonderheiten der Fachgerichtsbarkeiten - vertiefter Prüfung und ggf. politischer Entscheidung bedarf, finden sich zum Beispiel im Bereich der Prozessförderungspflichten, Vergleichsmöglichkeiten und Güteverhandlungen.

III. Handlungsbedarf und weiteres Vorgehen

Folgender Handlungsbedarf zeichnet sich ab:

- a) Überprüfung der bislang vorgenommenen vorläufigen Kategorisierung des geltenden Verfahrensrechts,
- b) Erarbeitung vorläufiger Formulierungsvorschläge zur Angleichung von inhaltsgleichen, jedoch nicht wortgleichen Regelungen,
- c) Erarbeitung vorläufiger Formulierungsvorschläge für Regelungen, deren Unterschiedlichkeit sachlich nicht begründbar erscheint,
- d) Bewertung der Möglichkeiten zur Angleichung von Verfahrensvorschriften, bei denen sachliche Gründe für eine unterschiedliche Ausgestaltung vorhanden sind (Erarbeitung eines pro/contra-Argumentationspapiers)
- e) Parallel zu den Arbeiten an einer Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen sollen aktuelle Gesetzgebungsvorhaben darauf überprüft werden, ob sie dem Angleichungsgedanken hinreichend Rechnung tragen.

IV. Beschlussvorschlag:

Die Justizministerinnen und Justizminister nehmen den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe 1.1 zustimmend zur Kenntnis und bekräftigen ihren Willen, die Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen aller Gerichtsbarkeiten möglichst weitgehend zu vereinheitlichen.

Sie bitten die Arbeitsgruppe, die für ihre weitere Tätigkeit gefundenen Ansätze mit Nachdruck weiter zu verfolgen und

- nach Prüfung der Zuordnung für inhaltsgleiche, jedoch nicht wortgleiche Regelungen Formulierungsvorschläge vorzulegen,
- nach Prüfung der Zuordnung Formulierungsvorschläge zur Vereinheitlichung derjenigen Regelungen vorzulegen, bei denen für die Unterschiedlichkeit keine sachlichen Gründe erkennbar sind und
- ein Problempapier zu erarbeiten, das für die Regelungsbereiche mit sachlich begründbaren Unterschieden aufzeigt, inwieweit diese Unterschiede beibehalten oder aufgegeben werden sollten und welche Gründe dafür maßgebend sind.

Die Justizministerinnen und Justizminister gehen davon aus, dass bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode ein Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Vereinheitlichung der Prozessordnungen vorgelegt werden kann. Sie bittet die Arbeitsgruppe, auf der jährlichen Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und –minister über den Stand der Arbeiten zu berichten.