

Die geplante ZPO-Reform

-Lediglich "Ressourcenoptimierung" oder ein echter Gewinn für Bürger und Justiz?-

von **Manfred Grüter** ¹

I. Einleitung

Verfolgt man die rechtspolitische Diskussion um den Regierungsentwurf zu einer Reform des Zivilprozesses, kommt der aufmerksame Beobachter aus dem Staunen nicht mehr heraus. Da klagen Deutscher Anwaltsverein und Bundesrechtsanwaltskammer seit Jahr und Tag über die schleppende Ziviljustiz und eine nicht mehr erträgliche Dauer der Verfahren - jetzt heißt es plötzlich seitens des DAV, "eine Überlastung der Justiz sei nicht erkennbar". Da mahnt der Deutsche Richterbund seit Jahr und Tag eine echte Reform des Zivilprozesses anstelle der bisherigen Streitwerterhöhungsgesetze an - und dann wird das erste Reformgesetz, das diesen Namen wirklich verdient und nicht als Flickwerk angesehen werden kann, "wegen der Nichtberücksichtigung unabdingbarer Vorgaben" abgelehnt. Immerhin hat der Richterbund Verhandlungsbereitschaft signalisiert und einigen wesentlichen Punkten der Reform im Grundsatz zugestimmt. Dies gilt vor allem für die einheitlichen Berufungs- und Beschwerderechtszüge zu den Oberlandesgerichten, für die Stärkung der ersten Instanz, die Bindung der Berufungsgerichte an die rechtsfehlerfreie Tatsachenfeststellung der ersten Instanz sowie die Annahmeverberufung. Die Anwaltschaft hingegen scheitert sich ganz auf eine Ablehnung der geplanten Reform festgelegt zu haben.

Die NRV hingegen hat die beabsichtigte Reform begrüßt, weil sie nach ihrer Auffassung, anders als alle bisherigen "Rechtspflegeentlastungsgesetze", die in Wahrheit Gesetz zur Entlastung der Obergerichte und zur Belastung der Eingangsgerichte waren, auf einem umfassenden und rechtspolitisch ausgewogenen Konzept beruht und durch die beabsichtigte nachhaltige Stärkung der Eingangsinstanz die Justiz endlich vom Kopf auf die Füße stellt. Eine dementsprechende Stellungnahme hat die NRV auf ihrer Mitgliederversammlung in Trier im April dieses Jahres verabschiedet und inzwischen auch in einem persönlichen Gespräch mit der Bundesjustizministerin erörtert.

Die Richterschaft selbst scheint, wie *Heribert Prantl* in einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung im März dieses Jahres beobachtet, gespalten. Während die Amtsrichter, traditionell die Lastesel und Frontschwein der Justiz, bei aller Skepsis gegenüber der angekündigten personellen Verstärkung der ersten Instanz die Reform eher befürworten, wird sie von den Richtern an den Oberlandesgerichten und deren Präsidenten zum Großteil abgelehnt.

Die Reform hat inzwischen die erste parlamentarische Hürde genommen, ist allerdings vom Bundesrat mit der Mehrheit der unionsgeführten Länder aus Kostengründen abgelehnt worden. Es steht nun zu erwarten, welches Ergebnis die weitere Beratung in den Ausschüssen und die endgültige Abstimmung im Bundestag bringen wird.

¹ Dr. Manfred Grüter ist Richter am Amtsgericht in Saarburg, z. Zt. abgeordnet an das LG Trier

II. Das Grundanliegender Reform

Jede ernsthafte Diskussion des Reformentwurfs muß mit der Frage beginnen, an welchen Qualitätskriterien und Zielen sich die rechtsprechende Gewalt orientieren soll. Die Verfahrensdauer ist sicherlichein wichtiges Kriterium, denn immernoch hat der Satz von Gustav Radbruch Gültigkeit: "Zuspätes Recht ist verweigertes Recht". Von unserer Ausbildung her sind wir Richter fernergewohnt, der juristischen Seite eines Falles und damit der Richtigkeit eine besondere Bedeutung zuzumessen. Wergenau hinschauterlebt jedoch häufig, daß ein Verfahren, selbst wenn es mit einem rechtlich "richtigen" Urteil endet, die Parteien unzufrieden läßt, etwa weil der Richter sich weder die Mühe gemacht hat, mit ihnen in der Verhandlung persönlich zureden und ihnen zuzuhören, noch zu versuchen, im Gespräch die wirklichen Interessen der Parteien herauszufinden und einensie zum Ausgleich bringenden Vergleichsvorschlag zu unterbreiten. Auch die Herstellung von Akzeptanz ist daher ein wichtiges Qualitätsmerkmal richterlichen Arbeitens.

Primäres Ziel der Rechtsprechung muß daher die zeitnahe, erstinstanzliche und endgültige Streitschlichtung und Streitentscheidung sein. Es kann weder darum gehen, Verfahren mittels juristischer Spitzfindigkeiten möglichst ohne Beweisaufnahme "durchzuhauen" noch darum, sie endlos bis in die letzten juristischen Winkel auszuleuchten. Hierzubenötigt die Justiz Richter, die sich nicht als rechtstechnokratische Fallentscheider verstehen, sondern mit ihr ergänzen Persönlichkeiten einbringen, auf die Bürger zugehen und neben der juristischen über eine hohe kommunikative und soziale Kompetenz verfügen. Dieses Ziel einer wirklich modernen Justiz umzusetzen, verlangt allerdings eine entsprechende Motivation der Richterinnen und Richter. Dem steht jedoch nicht nur unser geradezu altes beamtenähnliches Laufbahn-, Beförderungs- und Besoldungsrecht entgegen. Demotivierend wirken außerdem das Fehlen einer gerichtlichen Selbstverwaltung und die Einbindung, wenn nicht Abhängigkeit der Dritten Gewalt von einer bürokratisch und hierarchisch verfassten Justizverwaltung. Hinzukommt eine materielle Ausstattung der Gerichte, die gegenüber vergleichbaren Arbeitsplätzen in Verwaltung, Unternehmen und Anwaltschaft nicht nur völlig veraltet, sondern zugleich auch in deprimierender Weise schäbig ist.

Die in der Reform vorgesehene Stärkung der ersten Instanz, insbesondere die Änderung des § 139 ZPO, die vorgesehene Güteverhandlung und der verstärkte Einsatz des Einzelrichters bei den Landgerichten können, gerade auch weilsie einen Einstieg in eine Enthierarchisierung der Justiz bedeuten, im Hinblick darauf sein erster Schritt in Richtung der beschriebenen modernen Justiz in einem demokratischen Rechtsstaat gewertet werden.

III. Die Stärkung der Eingangsinstanz

1. Zu unterstützen ist die beabsichtigte Einführung der nach dem letzten Stand des Gesetzesentwurfes weitestgehend obligatorischen Güteverhandlung. Die selbstverantwortliche und einvernehmliche Streitbeilegung entspricht dem Bild vom mündigen Bürger in einem demokratischen Rechtsstaat. Ein Konflikt soll tezunächst im gesellschaftlichen Bereich geregelt und nur dann, wenn dies nicht möglich ist, durch staatlichen Machtausspruch und Machtanspruch entschieden werden. Dem Richter kommt dabei eine wichtige Mittlerrolle zu, in der vor allem seine kommunikative und soziale Kompetenz gefordert ist.

Die Frage wird allerdings sein, inwieweit die vorgesehene Ausnahme der erkennbaren Aussichtslosigkeit einer Güteverhandlung von der Richterschaft dazu genutzt wird, die Neuregelung großflächig zu unterlaufen. Da auf Anträge eine Güteverhandlung stattzufinden hat, wird hier der Anwaltschaft eine erhebliche Bedeutung bei der Umsetzung des Reformvorhabens zukommen.

Allerdings sollte sich der streitige Termin nicht unmittelbar an die Güteverhandlung anschließen. Es muß verhindert werden, daß die Güteverhandlung zu einer reinen Formalie verkümmert. Die Parteien wünschen, daß der Richter sich für sie Zeit nimmt und ihren Fall mit ihnen erörtert und nicht, daß in einem Massentermin um 9.00 Uhr, wie er leider noch allzu häufig anzutreffen ist, eine Verhandlungsfarce abläuft, die den Namen nicht verdient. Wie es ein irischer Richter anläßlich einer Tagung der Europäischen Rechtsakademie in Triere einmal ausgedrückt hat: "People want their day in court".

Überlegt werden sollte daher auch, den § 495a ZPO im Zuge der Reform abzuschaffen, da er der Zielsetzung der Güteverhandlung aufgrund der fehlenden mündlichen Verhandlung und der fehlenden Streitschlichtung zuwiderläuft.

2. Ebenso ist die nunmehr streitwertunabhängige Einführung des obligatorischen Einzelrichters in erster Instanz zu begrüßen, nachdem ursprünglich der Referentenentwurf die originäre Zuständigkeit an den Streitwert geknüpft hatte. Ein sachlicher Grund, die Zuständigkeit an den Streitwert zu knüpfen, wäre auch nicht ersichtlich, zumal für die Zulassung der Revision die Wertgrenze von 60 000.-DM abgeschafft werden soll. Im übrigen ist die Familienrichterschon jetzt ohne Streitwertgrenze als Einzelrichtertätig, gleiches gilt für die Amtsrichterin WEG-Sachen, Erbschaftsangelegenheiten und Mietstreitigkeiten.

Die neuerdings vorgesehenen Ausnahmen für Kammern mit Spezialzuständigkeiten sind allerdings in keiner Weise nachvollziehbar. So ist schon nicht verständlich, warum beispielsweise in einem nicht spezialisierten Kammer der Einzelrichter in Bau- und Architektensachen tätig sein darf, nicht jedoch in einer Spezialkammer mit diesem Aufgabengebiet. Außerdem dürfte als Folge der Regelung die originäre Zuständigkeit des Einzelrichters an den meist größeren Landgerichten wegfallen, weil dort am häufigsten die Geschäftsverteilung nach Spezialgebietern erfolgt.

Konsequenter wäre es im übrigen, nicht nur eine funktionale Dreigliedrigkeit zu schaffen, sondern im Zuge der Reform die auf Amts- und Landgerichte aufgeteilte Eingangsinstanz auch organisatorisch zusammenzuführen.

III. Die Berufungsinstanz

1. Die Schaffung eines einheitlichen Berufungs- und Beschwerderechts zugunsten des Oberlandesgerichtes dürfte für den Bürger kein wesentliches Nachteil schaffen. Soweit einzelne Flächenstaaten wie Hessen oder Schleswig-Holstein nur über ein Oberlandesgericht verfügen, bietet sich die Schaffung auswärtiger Senate an. Die weiteren Entfernungen stellen angesichts der heutigen Mobilität und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur kein nennenswertes Problem dar. Ein wesentlicher Vorteil der Verlagerung von den Landgerichten zum Oberlandesgericht dürfte in der größeren Einheitlichkeit der Rechtsprechung liegen. Die Stärkung der ersten Instanz und die Einschränkung der Berufungsmöglichkeiten werden die Belastung der Anwaltschaft durch die größeren Entfernungen in vernünftigen Grenzen halten: schließlich soll in Zukunft die erste Instanz die Regel und die zweite Instanz die Ausnahme sein.

2. Im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes kann es allerdings nicht sein, wenn die Berufung von einer Mindestbeschwerde von 1200.-DM abhängig gemacht wird. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Verfahren nach § 495a ZPO und der Berufungsbeschwerde von 1500.-DM, vor allem die Vielzahl von Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs, zeigen, daß offensichtlich bei einer nicht unerheblichen Zahl von Richterinnen und Richtern elementare Verfahrensgrundsätze nicht mehr gelten, sobald ein Rechtsmittel nicht gegeben ist. Dies belegen auch immer wieder Gespräche, die ich mit Anwälten über ihre diesbezüglichen Erfahrungen geführt habe. Die vorgesehene Möglichkeit, die Berufung in den Fällen zuzulassen, in denen die Berufungssumme nicht erreicht ist, stellt zwar eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Rechtslage dar, dürfte jedoch für einen effektiven Rechtsschutz des Bürgers nicht ausreichen.

Unterstützung sollte auch die vorgesehene Möglichkeit der Zurückweisung aussichtsloser Berufungen durch einstimmigen Beschluß des Senates finden. Neben einem Verlust an Effektivität des Rechtsschutzes befürchten die Gegner dieser Regelung vor allem, daß ähnlichen Erfahrungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit die zweite Instanz in Zukunft ihre Arbeitsbelastung selbst bestimmt. Andererseits hört man aus den Reihen der Verwaltungsrichter auch, daß die Einführung der Zulassungsberufung zu einer erheblichen Stärkung der ersten Instanz geführt habe. Diese werde jetzt von allen Parteien noch ernst oder auch ernstlich genommen, nachdem eine zweite Instanz nun noch ausnahmsweise zur Verfügung steht. Dieses Signal, die Bedeutung der ersten Instanz hervorzuheben und die sachliche Notwendigkeit, ein Instrument zur Verfügung zu haben, mit dem sich offensichtlich unbegründete Berufungen rasch herausfiltern lassen, sprechen letztlich für die beabsichtigte Regelung.

3. Zu Recht lehnen NRV und Richterbund jedoch die vorgesehene Einführung des Einzelrichters in der Berufungsinstanz ab. Allenfalls akzeptabel erscheint der vorgesehene vorbereitende Einzelrichter. Denn es ist für den Bürger nicht nachvollziehbar, daß die Entscheidung eines Richters durch die eines anderen ersetzt wird. Akzeptanz kann allenfalls dadurch geschaffen werden, daß die Entscheidung eines Einzelrichters durch die eines Gremiums abgeändert wird. Überlegt werden sollte allerdings, zusammen mit der ZPO-Reform die hierarchischen Strukturen in den Kammern und Senaten abzuschaffen, indem die Funktion des Vorsitzenden nicht mehr wie bisher mit einem Beförderungsamts verbunden wird. Dies wäre ein weiterer Schritt in Richtung Enthierarchisierung und Stärkung der Unabhängigkeit der Richter.

4. Einer der Kernpunkte der Reform ist die Einschränkung des Prüfungsumfanges in der zweiten Instanz. Psychologisch dürfte hier einer der Hauptgründe für die Ablehnung der Reform durch die Mehrzahl der Richter an den Oberlandesgerichten liegen. Denn diese schränkt ihre Möglichkeiten, die erste Instanz zu korrigieren, erheblich ein. Soweit die Verfahrensrechte der Beteiligten in der ersten Instanz wie vorgesehend durch den Güte Termin und die Umgestaltung des § 139 ZPO gestärkt werden und soweit die erste Instanz tatsächlich personell aufgestockt wird, erscheint die Regelung jedoch akzeptabel, zumal die Wiederholung der Beweisaufnahme in der Berufungsinstanz schon jetzt die Ausnahme darstellt.

IV. Schlußbemerkung

Die beabsichtigte Reform stellt den ersten ernsthaften systematischen und ausgewogenen Versuch dar, den Zivilprozeß den Anforderungen an ein modernes,

rechtsstaatliche und demokratische Justiz anzupassen. Die vermehrten Hinweis- und Aufklärungspflichten für den Richter und die Güteverhandlungen erfordern zwar mehr Zeit, werden aber, gut gehandhabt, Akzeptanz und Ansehen der Justiz bei den Bürgern und damit in der Öffentlichkeit stärken. Der Richterschaft wird es mit diesem Rückenwind auch eher möglich sein, Forderungen an die Politik betreffend die sachliche und personelle Ausstattung der Justiz zu stellen. Auf der anderen Seite steht sicher fest, daß das Gelingen der Reformscheidend davon abhängt, inwieweit die erste Instanz tatsächlich personell verstärkt wird. Hier auf werden wir Richter ein besonders wachsames Auge haben müssen. In Zukunft wird ein Amtsrichter nicht mehr, wie bisher, im Durchschnitt etwa 650 Fälle im Jahr bearbeiten können. Auf der anderen Seite werden in geringerem Umfang die Richter an den Landgerichten und in größerem Umfang die Richter an den Oberlandesgerichten mehr Sachen bearbeiten müssen als bisher, was aber durch den vermehrten Einzelrichtereinsatz, die Einschränkung des Prüfungsumfanges sowie die Zurückweisung offensichtlich unbegründeter Berufungen im Beschlußwegemöglich sein dürfte. Im Ergebnis sollte die Reform die Unterstützung der Richterinnen und Richter finden und eine Chance bekommen, das ideo den Zivilprozeß für den Bürger effizienter, überschaubarer und kürzer macht und seine Rechtstärkt. Das mag für die Richterschaft mit Mehrarbeit und Abschied von manchem lieb gewordenem Selbstverständnis verbunden sein, aber schließlich sind wir Richter für den Bürger da und nicht der Bürger für die Justiz.