

***Mitteilung des Senats vom 14. Juni 2005***

***Mögliche Auswirkungen der Großen Justizreform auf das Land Bremen***

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/635 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

**A. Vorbemerkung**

Die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. November 2004 in der Landesvertretung der Freien Hansestadt Bremen in Berlin hat unter dem Vorsitz von Bürgermeister und Justizsenator Dr. Scherf Eckpunkte für eine Große Justizreform beschlossen. Der Beschluss der Herbstkonferenz mit den Beschlüssen zu den einzelnen Eckpunkten und deren Begründung ist auf der Homepage des Senators für Justiz und Verfassung allgemein zugänglich veröffentlicht. Mit dieser Reform sollen die notwendige Leistungsstärke und Zukunftsfähigkeit der Justiz langfristig gesichert werden. Für die Justizministerinnen und Justizminister ergeben sich dafür folgende Ansatzpunkte:

- Deregulierung,
- Aufgabenübertragung,
- Auslagerung,
- Konzentration,
- Qualitätssicherung.

Die Justizministerinnen und Justizminister haben ihre Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gebeten, bis zur Frühjahrskonferenz 2005 detaillierte Vorschläge für eine Große Justizreform zu erarbeiten. Die Frühjahrskonferenz findet am 29. und 30. Juni 2005 in Dortmund statt.

Inzwischen haben mehrere Arbeitsgruppen der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre Vorschläge zur Umsetzung der einzelnen Eckpunkte erarbeitet und Beschlussvorschläge für die Justizministerkonferenz in Dortmund vorbereitet. Abschließende Ergebnisse oder einbringungsreife Gesetzentwürfe zu den einzelnen Eckpunkten sind jedoch für diese Konferenz noch nicht zu erwarten. Die Arbeit an der Umsetzung der Eckpunkte vom 25. November 2004 wird auch nach der Frühjahrskonferenz 2005 fortzusetzen sein.

**B. Zu den Einzelfragen der Großen Anfrage**

1. Wie beurteilt der Senat die vorgeschlagene Zusammenlegung der Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit? Hält der Senat es daneben auch für sinnvoll, die Arbeits- und ordentliche Gerichtsbarkeit in einer Gerichtsbarkeit zusammenzufassen?

Die Zusammenführung der Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit war nicht erst Thema der Herbstkonferenz vom 25. November 2004. Bereits

auf der Frühjahrskonferenz am 17. und 18. Juni 2004 in Bremerhaven haben sich die Justizministerinnen und Justizminister für die Schaffung einer bundesrechtlichen Öffnungsklausel ausgesprochen, die es den Ländern ermöglicht, ihre Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zusammenzuführen. Die Länder Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben deshalb am 2. Juli 2004 den Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes und den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes beim Bundesrat eingebracht. Eine Änderung des Grundgesetzes ist aus der Sicht der Justizministerinnen und Justizminister geboten, weil Artikel 95, der die Errichtung oberster Gerichtshöfe des Bundes betrifft, die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit namentlich erwähnt. Der Bundesrat hat die Einbringung der Gesetzentwürfe beim Deutschen Bundestag am 24. September 2004 beschlossen. Der Bundestag hat dazu noch keine Gesetzesbeschlüsse gefasst.

Der Senat unterstützt dieses Gesetzgebungsvorhaben weiterhin. Mit einer Zusammenführung der Fachgerichtsbarkeiten oder, wie es nach dem Gesetzentwurf auch möglich wäre, der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit, könnte Bremen erheblich flexibler und zeitnäher auf Belastungsschwankungen in den derzeit getrennten Gerichtsbarkeiten reagieren. Insbesondere die Verwaltungs- und die Sozialgerichtsbarkeit weisen seit einigen Jahren eine gegenläufige Entwicklung der Verfahrenseingänge auf. Die am 1. Januar 2005 mit den Reformen zum Arbeitsmarkt in Kraft getretenen Änderungen in den Zuständigkeiten der Sozial- und der Verwaltungsgerichte haben zu weiteren Belastungsverschiebungen geführt, auf die Bremen mit dem Gesetz über die Einrichtung besonderer Spruchkörper beim Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht zur Ausübung der Sozialgerichtsbarkeit reagiert hat.

Die Zusammenführung von Fachgerichtsbarkeiten wäre auch eine konsequente Fortsetzung der in Bremen mit der Errichtung des Fachgerichtszentrums im ehemaligen Polizeihaus am Wall erreichten räumlichen und organisatorischen Konzentration der Fachgerichte. Letztlich im Sinne einer ganzheitlichen Lösung abgerundet werden könnte die Zusammenführung durch die von der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. November 2004 empfohlene Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und der Prozessordnungen (siehe dazu die Antwort auf Frage 2).

Eine Zusammenführung der Arbeitsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit in diesem Zusammenhang hält der Senat nicht für sinnvoll. Dieses Thema ist auch nicht Gegenstand der Beschlüsse der Justizministerkonferenz.

2. Welche konkreten Vereinheitlichungen der Gerichtsverfassung und Prozessordnung für alle Gerichtsbarkeiten sind denkbar? Welche konkreten Vorschläge liegen diesbezüglich bereits vor?

Die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. November 2004 hat sich für eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und der Prozessordnungen für alle Gerichtsbarkeiten ausgesprochen. Wie weit, in welchen Teilen und mit welchem Ergebnis eine Vereinheitlichung denkbar und möglich wäre, wird derzeit geprüft. Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe hat zunächst auf der Grundlage einer vergleichenden Gegenüberstellung geklärt, welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede in den Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen derzeit bestehen. Angestrebt wird ein Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz als Fundament für alle Gerichtsbarkeiten. Das Gesetz soll neben einem gerichtsverfassungsrechtlichen Teil und einem allgemeinen prozessrechtlichen Teil mit Vorschriften, die sich für alle Verfahrensarten vereinheitlichen lassen, besondere prozessrechtliche Teile für die einzelnen Gerichtsbarkeiten und deren jeweilige Besonderheiten enthalten. Die Einzelheiten dieses Gesetzes sind noch offen und bedürfen weiterer Prüfung. An dieser Prüfung werden jetzt auch die betroffenen Gerichte und Staatsanwaltschaften beteiligt. Gegenstand der Konferenz am 29.

und 30. Juni werden Leitlinien zu einem solchen Gesetz sein, deren Umsetzung in konkrete Vorschläge den weiteren Arbeiten vorbehalten ist.

3. Wie schätzt der Senat die Auswirkungen einer funktionalen Zweigliedrigkeit ein?

Der Begriff der funktionalen Zweigliedrigkeit ist in der Vorbereitung der Beschlüsse der Herbstkonferenz vom 25. November 2004 geprägt worden. Die Justizministerinnen und Justizminister sehen darin eine Vereinheitlichung der Rechtsmittel und deren Beschränkung auf das verfassungsrechtlich Notwendige. Grundsätzlich soll auf die Eingangsinstanz als Tatsacheninstanz jeweils nur ein Rechtsmittel folgen.

Die zur Prüfung dieses Themas eingesetzte Arbeitsgruppe wird der Konferenz am 29. und 30. Juni 2005 einen Bericht vorlegen. Der Bericht wird Vorschläge für die Gestaltung der funktionalen Zweigliedrigkeit in den einzelnen Gerichtsbarkeiten enthalten. Grundlage der Vorschläge ist die Überlegung, das Rechtsmittelsystem der Zivil-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit dem Rechtsmittelsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit möglichst anzugleichen. Danach wäre die Berufung gegen erstinstanzliche Urteile generell an das Erfordernis der Zulassung der Berufung durch das Ausgangs- oder das Berufungsgericht geknüpft. Diese Vorschläge sind derzeit aber weder abschließend ausformuliert noch abschließend mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften erörtert worden. Zum Zivilprozess ist insbesondere noch zu klären, wie dieser Vorschlag mit den Änderungen zum Berufungsverfahren zu vereinbaren ist, die mit der ZPO-Reform des Jahres 2002 eingeführt worden sind.

Nach der Justizministerkonferenz am 29. und 30. Juni 2005 werden voraussichtlich die Grundzüge für gesetzliche Regelungen zu erarbeiten sein. Die Auswirkungen der beabsichtigten Reform sind deshalb derzeit im einzelnen noch nicht erkennbar oder bewertbar.

4. Welche konkreten Überlegungen zur Übertragung von Aufgaben der Justiz an Dritte, insbesondere in den Bereichen Familienrecht, Erbrecht, Registerrecht und Vollstreckungsrecht, gibt es? Wie beurteilt der Senat diese Überlegungen?

Die Überlegungen der Justizministerinnen und Justizminister und der Bundesministerin der Justiz zur Übertragung von Aufgaben der Justiz an Dritte reichen weit in die Zeit vor der Herbstkonferenz vom 25. November 2004 zurück. Bereits zuvor bestanden Arbeitsgruppen zur Reform des Gerichtsvollzieher- und Vollstreckungswesens und zur Frage der Aufgabenübertragung auf Notare.

Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe „Aufgabenübertragung auf Notare“ liegen zurzeit mit einem umfangreichen Fragenkatalog zur Umsetzbarkeit und zu den Auswirkungen der einzelnen Vorschläge den Gerichten und den Notarkammern zur Stellungnahme vor. Die Fragestellungen sind ergebnisoffen formuliert. Konkrete Überlegungen zur Übertragung bestimmter Aufgaben der Justiz in den in der Frage genannten Bereichen gibt es deshalb noch nicht. Eine fundierte Bewertung der Vorschläge wird erst möglich sein, wenn die Ergebnisse der Praxisbefragung vorliegen. Diesem Stand des Verfahrens entsprechend ist ein Abschlussbericht der Arbeitsgruppe erst zur Herbstkonferenz am 17. November 2005 zu erwarten.

Die Arbeitsgruppe „Organisation des Gerichtsvollzieherwesens/Privatisierung“ wird der Frühjahrskonferenz am 29. und 30. Juni 2005 einen Bericht vorlegen. Der Bericht wird als Grundlage für eine Neuordnung des Gerichtsvollzieherwesens ein Beleihungsmodell vorstellen. Dieses Modell würde nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppe eine Änderung des Grundgesetzes zur Einschränkung des Funktionsvorbehalts zu Gunsten von Beamten in Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz erfordern. Daneben wäre der Status des beliebigen Gerichtsvollziehers in einem neuen Gerichtsvollziehergesetz zu regeln. Noch nicht abgeschlossen sind auch die Prüfungen zu einer wirtschaftlich tragfähigen Ausgestaltung des Modells. Dazu wären Änderungen des derzeitigen Gebührenrechts erforderlich.

Der Senat hält das von der Arbeitsgruppe entwickelte Beleihungsmodell grundsätzlich für einen möglichen Weg zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens. Eine Beurteilung wird aber erst möglich sein, wenn konkrete Vorschläge zur gesetzlichen Ausgestaltung und nähere Erkenntnisse zu den wirtschaftlichen Folgen, insbesondere für die Gläubiger, vorliegen.

Zum Registerrecht wird vorgeschlagen, den Ländern durch eine Öffnungsklausel die Möglichkeit zu geben, die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern als obligatorische Vorprüfungsstellen für Anmeldungen zum Handels-, Genossenschafts- und Partnerschaftsregister vorzusehen. Der Senat unterstützt dieses Vorhaben. Damit würde ein Vorschlag aufgenommen, den Bremen bereits als Innovationsregion in das Projekt des Bundes „Bürokratieabbau und Deregulierung“ eingebracht hatte.

5. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, die außergerichtliche Streitbeilegung und Mediation stärker als bisher zu fördern?

Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich am 25. November 2004 für die weitere Förderung der konsensualen Streitbeilegung ausgesprochen und ihre Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gebeten, dafür geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe wird der Frühjahrskonferenz am 29. und 30. Juni 2005 einen Maßnahmenkatalog vorlegen. Der Maßnahmenkatalog wird folgende Schwerpunkte enthalten:

- die Verbesserung des Informationsangebots zu bereits bestehenden Einrichtungen und Instrumenten der Streitschlichtung;
- die Einrichtung von Koordinierungsstellen für die außergerichtliche Streitbeilegung;
- die Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung durch Kostenanreize im Rahmen von Rechtsschutzversicherungen;
- Formulierungsvorschläge für eine Neufassung des § 15 a EGZPO auf der Basis der Erfahrungen der Länder, die die obligatorische außergerichtliche Streitschlichtung nach § 15 a EGZPO eingeführt haben;
- weitere Öffnung der gerichtlichen Verfahren für Formen alternativer Konfliktbeilegung.

Der Senat hält diese Vorschläge für geeignet, die außergerichtliche Streitbeilegung und Mediation zu fördern.

6. Wie beurteilt der Senat die Überlegungen der Justizministerkonferenz zur Konzentration und Schwerpunktsetzung in Bezug auf eine effektive Strafverfolgung? Welche Maßnahmen hält der Senat hier für sinnvoll?

Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich am 25. November 2004 für die Sicherung einer effektiven Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzungen ausgesprochen. Die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wird der Frühjahrskonferenz am 29. und 30. Juni 2005 folgende Vorschläge unterbreiten:

- die Erstreckung des § 153 a StPO auf das Revisionsverfahren,
- die Änderung der örtlichen Zuständigkeit des Ermittlungsrichters,
- die verpflichtende Ladung von Zeugen durch die Polizei,
- die Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen,
- die gerichtliche Feststellung der Verschleppungsabsicht in § 244 Abs. 3 StPO,
- den Verzicht auf das Inhaltsprotokoll im amtsgerichtlichen Verfahren,
- die Einführung einer Berufungsbegründungspflicht,
- die Erstreckung der Privatklage auf den Nötigungstatbestand,

- die Erweiterung des Strafbefehlsverfahrens,
- die Rechtsmittelreduktion im Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Vorbehaltlich der gesetzlichen Ausgestaltung im Einzelnen hält der Senat diese Vorschläge grundsätzlich für geeignet, eine effektive Strafverfolgung sicherzustellen.

7. Welche Konsequenzen hätte eine Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten bei Bagatellfällen im Ordnungswidrigkeitsrecht?

Zur Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten bei Bagatellfällen im Ordnungswidrigkeitenrecht macht die Arbeitsgruppe der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre folgende Vorschläge:

- Die Wertgrenzen für die Einlegung von Rechtsmitteln sollen von 250 Euro auf 500 Euro verdoppelt werden. Entsprechend sollen die Wertgrenzen für die Zulassungsbeschwerde angehoben werden.
- Die gerichtliche Nachprüfbarkeit von Fahrverboten von bis zu einem Monat soll auf eine Instanz beschränkt werden.

Die Vorschläge zielen auf eine deutliche Entlastung der Rechtsmittelgerichte im Bagatellbereich der Ordnungswidrigkeiten. Mit der Anhebung der Wertgrenze auf 500 Euro würde die Entwicklung zur Anpassung der Beschwerdesumme in den Ordnungswidrigkeitenverfahren an die Beschwerdesumme in den Verfahren anderer Gerichtsbarkeiten, insbesondere der Zivilgerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit (§ 511 ZPO, § 64 ArbGG: jeweils 600 Euro), weiter fortgesetzt.

8. Wie stellt sich der weitere Zeitplan zur Umsetzung der Großen Justizreform dar?

Wie sich aus den Antworten zu Fragen 1 bis 7 ergibt, kann es einen einheitlichen Zeitplan für die Umsetzung der verschiedenen Teile der Großen Justizreform wegen unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen und unterschiedlicher Bearbeitungsstände nicht geben. Die zeitlichen Vorstellungen zur Umsetzung einzelner Vorhaben der Reform sind bereits in den Antworten zu den Fragen 1 bis 7 jeweils dargestellt.