



Straßburg, 24. November 2004

CCJE (2004) OP N°6

BEIRAT DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

STELLUNGNAHME Nr. 6 (2004)

DES BEIRATS DER EUROPÄISCHEN RICHTER (CCJE)

**AN DAS MINISTERKOMITEE
DES EUROPARATS**

**ÜBER DAS FAIRE VERFAHREN INNERHALB EINER ANGEMESSENEN FRIST
UND DIE ROLLE DER RICHTER IM VERFAHREN
UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER ALTERNATIVEN FORMEN DER
STREITBEILEGUNG**

entsprechend der Annahme durch den CCJE
bei seiner 5. Sitzung
(Straßburg, 22.- 24. November 2004)

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
A. ZUGANG ZUM RECHT	4
B. DIE QUALITÄT DES RICHTSWESENS – QUANTITATIVES STATISTISCHES MATERIAL - KONTROLLMECHANISMEN (MONITORING-VERFAHREN).....	7
C. ARBEITSANFALL UND VERFAHRENSMANAGEMENT.....	11
I. ALLGEMEINES.....	12
II. STRAFGERICHTE	17
III. ZIVILGERICHTE	23
D. ALTERNATIVE FORMEN DER STREITBEILEGUNG (ADR)	34
ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	39
ANHANG.....	48

EINFÜHRUNG

1. Seit einigen Jahren schon tendiert die Verfahrensgestaltung bei den Gerichten in Europa zu einer verstärkten Berücksichtigung der Belange von Rechtsuchenden. Die Rechtspraktiker haben ihr Augenmerk darauf gerichtet, wie den Erwartungen der Öffentlichkeit begegnet werden könne, wonach alle Rechtsuchenden nicht nur über einen besseren Zugang zum Gericht verfügen, sondern auch in den Genuss einer größeren Effektivität der eingeleiteten Verfahren und von verlässlicheren Garantien im Hinblick auf die Vollstreckung ergangener Entscheidungen gelangen sollten.
2. Als wesentliches Instrument bei dieser Entwicklung gilt die Europäische Konvention für Menschenrechte (im Folgenden die EMRK) in Verbindung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden der Gerichtshof), der bei der Auslegung und Anwendung der Konventionsbestimmungen angerufen wird.
3. So hat insbesondere Artikel 6 EMRK allmählich zu einem in den einzelnen Staaten Europas gültigen verfahrensrechtlichen Grundstock sowie zu allgemeinen Grundsätzen mit dem Ziel geführt, über die unterschiedlichen und vielfältigen nationalen Rechtsordnungen hinaus das Recht auf Zugang zu einem Gericht, auf Erlass einer Entscheidung binnen angemessener Frist im Anschluss an ein angemessenes und faires Verfahren sowie auf Vollstreckung des ergangenen Urteils zu gewährleisten.
4. Das Recht auf ein faires Verfahren dürfte sich somit für die Bürger Europas allmählich zu einem echten substanziellen Recht entwickeln, dessen Umsetzung zunächst vom Gerichtshof und danach von den innerstaatlichen Instanzen sichergestellt wird, z.B. durch die Entschädigung der Rechtsuchenden, deren Streitigkeit nicht innerhalb angemessener Frist behandelt worden ist.
5. Seit etlichen Jahren schon hat der Europarat seine nachhaltige Besorgnis dahingehend zum Ausdruck gebracht, den Zugang der Öffentlichkeit zum Recht zu optimieren, wie die einzelnen Entschlüsse und Empfehlungen belegen, die er zu Themenbereichen wie Prozesskostenhilfe, Vereinfachung der Verfahren, Reduzierung von Prozesskosten, Einsatz neuer Technologien, Senkung der Arbeitsüberlastung von Gerichten und alternative Methoden der Streitbeilegung angenommen hat.
6. Der Gerichtshof stellt dabei sicher, dass die Vorgaben des Artikels 6 EMRK von den einzelnen Staaten beachtet werden, insbesondere wenn er daran erinnert, dass die Staaten weder rechtlich noch tatsächlich in die Möglichkeit des Einzelnen eingreifen dürfen, eine Klage einzureichen und dabei Zugang zu einem Gericht zu haben und eine effektive Anerkennung seiner Rechte zu erwirken.

7. Der Beirat der Europäischen Richter (CCJE) hat sich mit der Frage befasst, wie die Richter an diesen Bemühungen mitwirken können, um den Zugang zu einer raschen und wirksamen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zu gewährleisten.
8. Er erinnert daran, dass die Erste Europäische Richterkonferenz über "Die Rolle des Richters bei der Streitschlichtung im Anfangsstadium der Verfahren", die vom Europarat am 24. und 25. November 2003 abgehalten wurde, bereits unter Beweis gestellt hatte, dass das Vertrauen in das Gerichtswesen weiterhin einen wesentlichen Bestandteil demokratischer Gesellschaften darstellt, und zwar unabhängig von der Bedeutung und Zweckmäßigkeit alternativer Maßnahmen wie der Mediation oder Schlichtung.
9. Es ist demnach wichtig, gegenüber den Bürgern klarzustellen, dass sie eine effiziente Einrichtung vorfinden, sollten sie sich an die Justiz wenden.
10. In diesem Zusammenhang behandelt die vorliegende Stellungnahme Fragen des Zugangs zum Recht (A), zur Qualität des Gerichtswesens mit entsprechender Evaluierung - quantitatives statistisches Material – sowie zu Kontrollmechanismen (Monitoring-Verfahren) (B), zum Arbeitsanfall und Verfahrensmanagement (C) und zu alternativen Formen der Streitbeilegung (D), wobei die Rolle der Richter bei der Umsetzung der Leitsätze nach der EMRK und der Rechtsprechung des Gerichtshofs unterstrichen wird.

A ZUGANG ZUM RECHT

11. Der Zugang der Öffentlichkeit zum Recht setzt voraus, dass geeignetes Informationsmaterial über die Funktion der Gerichte verbreitet wird.
12. Der CCJE erachtet, dass jegliche Bemühungen zur Weitergabe solcher Informationen unterstützt werden sollten.
13. Die Öffentlichkeit sollte insbesondere über die Art der möglichen Verfahren, deren voraussichtliche Dauer und die Kosten und Risiken bei einer missbräuchlichen Erschöpfung der Rechtswege aufgeklärt werden. Auskünfte zu alternativen Formen der Streitbeilegung, die Parteien angeboten werden, sollten ebenso erteilt werden.
14. Diese allgemeine Unterrichtung der Öffentlichkeit kann durch genauere Informationen ergänzt werden, insbesondere in Bezug auf bestimmte gerichtliche Grundsatzentscheidungen und die Verfahrensdauer in den verschiedenen Instanzen.
15. Die Informationen zur Wirkungsweise des Gerichtswesens können von diversen Stellen bereitgestellt werden, z.B. dem Justizministerium (Veröffentlichung von Infobroschüren, Einrichten von Internetseiten usw.), von Sozialbetreuungsämtern, öffentlichen Rechtsbera-

tungsstellen unter Obhut von Anwaltsvereinigungen oder aus anderen Quellen stammen.

16. Auch die Gerichte sollten an der Informationspolitik teilnehmen, besonders dann, wenn sie über Dienstleistungen für Öffentlichkeitsarbeit verfügen. Zu den einschlägigen Formen der Informationsverbreitung zählen auch die Internetseiten einiger Gerichte.

17. Der CCJE empfiehlt die Ausarbeitung von Lehrprogrammen, die eine Darstellung des Gerichtswesens umfassen und Besuchsprogramme bei Gerichten anbieten. Er ist auch von der Notwendigkeit überzeugt, Bürgerbroschüren zu veröffentlichen, die etwaigen Rechtsuchenden das Funktionieren von Gerichten besser verdeutlichen und sie gleichzeitig über ihre Verfahrensrechte vor Gericht belehren. Er empfiehlt schließlich den generellen Einsatz der Informationstechnik, um allen Bürgern dieselben Formen von Informationen zum gerichtlichen Vorgehen, zu den Arten des Zugangs zum Recht, den wichtigsten ergangenen Entscheidungen und den statistischen Ergebnissen der Gerichte bereitzustellen.

18. Der CCJE möchte auch die Verwendung vereinfachter und standardisierter Formulare im Rechtsverkehr, die bei der Verfahrenseinleitung und –fortführung erforderlich sind, nachdrücklich empfehlen. Diese Normierung eignet sich besonders bei geringfügigen Streitfällen, bei Verbraucherstreitigkeiten sowie in Rechtssachen, bei denen die Feststellung rechtlicher wie sachlicher Aspekte keine Schwierigkeiten bereitet (Schuldentilgung). Der Beirat empfiehlt auch die Fortentwicklung der Technologie, mit Hilfe derer die Rechtsuchenden im Wege der Informatik diejenigen Schriftstücke erlangen können, die für eine Klageerhebung erforderlich sind und die Rechtsuchenden oder ihre Bevollmächtigten mit den Gerichten unmittelbar in Verbindung setzen.

19. Schließlich empfiehlt der CCJE, dass die prozessführenden Parteien bereits vor der Verfahrenseinleitung von den Rechtsanwälten und Gerichten über Art und Höhe der etwaigen Kosten unterrichtet werden und ihnen ein Hinweis in Bezug auf die voraussichtliche Dauer des Verfahrens bis zum Erlass einer Entscheidung erteilt wird.

20. In seiner Stellungnahme Nr. 2 (2001) hat der CCJE in Randnummer 9 die Tatsache unterstrichen, dass das Gerichtswesen für dessen Vorgehen über hinlängliche Finanzmittel verfügen muss. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit die Parteien oder andere Verfahrensbeteiligte an deren Finanzierung im Wege von Prozesskosten beitragen sollten oder müssten. Der CCJE ist der Ansicht, dass das Gerichtswesen den Zugang zum Recht nicht durch überhöhte Auslagen behindern sollte. Ein effizientes Justizwesen nutzt der breiten Öffentlichkeit und nicht nur denjenigen, die gegebenenfalls in ein Gerichtsverfahren eingebunden sind. Die Rechtsstaatlichkeit wird gerade durch das ausgewogene Vorgehen der Gerichte

und die Wirksamkeit der von ihnen erlassenen Entscheidungen unter Beweis gestellt und gestattet dem Einzelnen, seine Rechtssachen in absoluter Sicherheit und mit vollem Vertrauen zu regeln und zu betreiben.

21. Von staatlicher Seite sollte ein System der Prozesskostenhilfe geschaffen werden, das jedermann gestattet, in den Genuss des Zugangs zum Recht zu gelangen. Dieser Beistand sollte aber nicht nur die Gerichtskosten einbeziehen, sondern auch die Rechtsberatung dahingehend, ob es zweckmäßig oder notwendig erscheint, ein gerichtliches Verfahren anzustrengen. Diese Unterstützung sollte nicht nur den besonders mittellosen Personen vorbehalten sein, sondern auch - zumindest teilweise – denjenigen gewährt werden, deren Durchschnittseinkommen es nicht gestattet, die Kosten eines Prozesses allein zu tragen.

22. Dieses System der teilweisen Prozesskostenhilfe trägt zu einem Anstieg der Empfänger bei und gewährleistet gleichzeitig ein gewisses Gleichgewicht zwischen der behördlichen Verpflichtung, den Zugang zum Recht zu erleichtern, und der individuellen Verantwortlichkeit. Der CCJE erachtet, dass es Richtern oder anderen Gerichtsorganen möglich sein sollte, an den Entscheidungen über die Gewährung dieses Beistands mitzuwirken. Sollte die erkennende Stelle sich genötigt sehen, einen Antrag auf Prozesskostenhilfe für den Fall abzulehnen, dass die beabsichtigte Klage offensichtlich unzulässig oder unbegründet erscheint, ist es unerlässlich, dass der an dem Ablehnungsbescheid beteiligte Richter die Sache nicht verhandelt, wenn ein abgewiesener Rechtsuchender vor Gericht klagt, um der bindenden objektiven Unparteilichkeit nach Artikel 6 EMRK gerecht zu werden.

23. Der CCJE ist der Ansicht, dass die Prozesskostenhilfe aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt und durch einen Sonderetat abgesichert werden sollte, damit die entsprechenden Auslagen nicht dem Verwaltungsbudget der Gerichte angelastet werden.

24. Beim Zugang von Klägern und Beklagten zum Recht stellt der rechtsanwaltliche Beistand der Parteien einen wichtigen Aspekt dar.

25. Der CCJE stellt fest, dass das Einschreiten eines Rechtsanwalts während des Verfahrens in einigen Staaten nicht erforderlich ist. In anderen Staaten wird je nach dem Ausmaß der finanziellen Interessen, der Art der Streitsache oder des Verfahrens unterschieden. Das Recht einer jeden Partei, sich persönlich oder über einen Vertreter seiner Wahl vor Gericht zu verteidigen, erscheint insbesondere dann angemessen, wenn es sich um vereinfachte Verfahren, Rechtssachen mit geringem Streitwert und Verbraucherschutzsachen handelt.

26. Aber auch in Bezug auf Streitigkeiten, bei denen auf den ersten Blick kein Anwaltszwang besteht, sieht der CCJE das Erfordernis, dass Gerichte in Ausnahmefällen die Mitwirkung dieser an der Rechtspflege beteiligten Personen anordnen, wenn in der Sache beson-

dere Schwierigkeiten vorliegen oder ein erhöhtes Risiko besteht, dass die Rechte der Verteidigung verletzt werden. Die rechtsanwaltliche Vertretung sollte in dem Fall durch eine wirksame Prozesskostenhilfe unterstützt werden.

27. Die Entschließung (78) 8¹ führt in Ziffer 1 des Anhangs aus, dass „niemand durch wirtschaftliche Hemmnisse daran gehindert werden darf, seine Rechte geltend zu machen oder diese zu verteidigen (...)“.

28. Es sollte aber darauf geachtet werden, dass die Vergütung der an der Rechtspflege beteiligten Personen derart festgesetzt wird, dass die Durchführung überflüssiger Prozesshandlungen nicht gefördert wird. In Anlehnung an die Empfehlung Nr. R (84) 5² (Grundsatz 2-1 des Anhangs) muss auch die Sanktionierung von Verfahrensmissbräuchen vorgesehen werden.

29. Die Prozesskostenhilfe ist aber nicht der einzige Weg, um den Zugang zum Recht zu fördern. Zu den anderen Mitteln, die hierbei eingesetzt werden können, zählt z.B. die Versicherung zur Abdeckung der persönlichen Verfahrenskosten und/oder von Zahlungen an die andere Partei im Falle des Unterliegens.

30. Der CCJE möchte aber in dieser Stellungnahme nicht auf eine Reihe von anderen gerichtlichen Zugangsmodalitäten eingehen, wie die Vereinbarung bedingter Gebühren oder von Fixkosten.

B. DIE QUALITÄT DES RICHTERSWESENS UND DEREN EVALUIERUNG - QUANTITATIVES STATISTISCHES MATERIAL – KONTROLLMECHANISMEN (MONITORING-VERFAHREN)

31. Das Justizwesen umfasst nicht nur die Tätigkeit der Richter und von anderen Vertretern der Rechtsberufe, sondern auch eine Reihe von Aktivitäten, die innerhalb der gerichtlichen Einrichtungen durch Regierungsbedienstete und Privatpersonen ausgeübt werden; diese Dienstleistungen beruhen größtenteils auf den gerichtlichen Infrastrukturen (Gebäude, Ausstattung, Hilfspersonal usw.). Die Qualität des Richterswesens hängt demnach sowohl von der Güte der Infrastrukturen ab, die anhand von Kriterien bemessen werden kann und denjenigen ähnelt, die auf andere öffentliche Einrichtungen zutreffen, als auch von der Befähigung der Juristen (Richter, aber auch Rechtsanwälte, Staatsanwälte und Urkundsbeamten). Selbst heutzutage kann die Tätigkeit dieser Fachkräfte nur vor dem Hintergrund des

¹Entschließung (78) 8 über die Prozesskostenhilfe und die Rechtsberatung.

²Empfehlung Nr. R (84) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze des Zivilprozesses zwecks Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz

Rechts und der Praxis sowie der Standesregeln oder richterlichen Ethikkodizes bemessen werden.

32. Da in den meisten Ländern die steigende Justiznachfrage aber mit Haushaltseinschränkungen im Gerichtswesen kollidiert, legen Theorie wie Praxis die Möglichkeit nahe, die Qualität des gerichtlichen Vorgehens auch anhand seiner sozialen und wirtschaftlichen Effizienz mit Hilfe von Kriterien zu bewerten, die gelegentlich denjenigen ähneln, die im Hinblick auf andere öffentliche Bereiche herangezogen werden.

33. Der CCJE stellt fest, dass zahlreiche Probleme auftreten, wenn beim Thema Justiz Evaluierungskriterien zur Anwendung kommen und deren Besonderheiten nicht berücksichtigt werden. Obwohl vergleichbare Erwägungen auch bei den Tätigkeiten anderer Juristen anwendbar sein dürften, hat der CCJE seine Darstellung auf die Auswirkungen eines solchen Ansatzes in Bezug auf das gerichtliche Vorgehen beschränkt.

34. Der CCJE möchte zunächst mit Nachdruck unterstreichen, dass die Evaluierung der „Qualität“ des Justizwesens (d.h. die Tätigkeit der Gerichte insgesamt oder von einzelnen Instanzen oder örtlichen Gerichtseinheiten) nicht mit der Bewertung beruflicher Fähigkeiten einzelner Richter zu verwechseln ist. Die berufliche Bewertung der Richter, sollte diese insbesondere darauf abzielen, wichtige Entscheidungen im Hinblick auf ihren Status oder ihre Laufbahn herbeizuführen, stellt eine Aufgabe mit anderen Zielsetzungen dar und sollte auf der Grundlage objektiver Kriterien mit allen gebotenen Garantien gerichtlicher Unabhängigkeit erfüllt werden (siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 1 (2001), insbesondere Rdnr. 45).

35. Die Praxis in einigen Ländern deutet aber auf eine Überschneidung zwischen der qualitativen Evaluierung der Justiz und der beruflichen Richterbewertung hin, die vom CCJE als unangemessen erachtet wird. Diese Überschneidung spiegelt sich in der Art der statistischen Erhebung wider. In manchen Ländern werden Statistiken über einzelne Richter geführt, in anderen in Bezug auf die jeweiligen Gerichte. In beiden Fällen dürfte die Anzahl der behandelten Sachen erfasst werden, wobei die erstgenannte Form der Erhebung diese Zahl mit Einzelpersonen verbindet. Systeme, die auf einer statistischen Bewertung der Richter beruhen, listen gewöhnlich auch den Prozentsatz der erfolgreichen Berufungsklagen gegen Entscheidungen dieser Richter auf.

36. In einigen Ländern wird der Prozentsatz an Entscheidungen, die in der Berufungsinstanz revidiert werden, als Indikator gewertet. Eine objektive Evaluierung der Qualität gerichtlicher Entscheidungen kann zwar einen Aspekt bei der beruflichen Bewertung eines Richters darstellen (aber selbst in diesem Kontext müsste der Grundsatz der Unabhängigkeit des einzel-

nen Richters innerhalb der Gerichtsbarkeit wie auch die Tatsache berücksichtigt werden, dass die Abänderung einer Entscheidung ein gewöhnliches Ergebnis von Berufungsverfahren ist und nicht so sehr auf ein standeswidriges Verhalten des Erstrichters hindeutet). Der CCJE ist allerdings der Ansicht, dass es nicht angemessen erscheint, die Anzahl der mittels Berufung geänderten Entscheidungen als einzigen Indikator oder als einen solchen zu benutzen, der bei der qualitativen Evaluierung des gerichtlichen Vorgehens unbedingt notwendig ist. Unter den zahlreichen Aspekten, die unter Bezugnahme auf diese Problematik erörtert werden könnten, möchte der CCJE eine Besonderheit des Gerichtswesens hervorheben, die auf „Verfahrensabläufen“ basiert: der qualitative Ausgang einer Sache hängt in der Tat sehr stark von der Qualität der vorherigen Verfahrensabschnitte ab (polizeiliche Ermittlungen, Vorgehen der Staatsanwaltschaft, der Rechtsanwälte oder von Parteien), so dass eine Evaluierung des gerichtlichen Vorgehens ohne Bewertung der einzelnen Verfahrensstadien nicht möglich ist.

37. Erwägungen dieser Art gelten auch für andere Systeme, in denen bei richterlichen Entscheidungen eine gewisse Evaluierung anhand von Methoden möglich ist, die sich von der Berücksichtigung der Aufhebungsquote unterscheiden.

38. In einigen Ländern wird die Qualität der Justiz anhand von statistischem Material bewertet, mit dem der Arbeitsanfall einzelner Gerichte nach folgenden Kriterien bemessen wird: durchschnittlicher Zeitaufwand bei der Behandlung einer Sache, Zahl der rückständigen Fälle, Einsatz des Hilfspersonals, quantitative und qualitative Aspekte der Infrastrukturen (insbesondere bei Gebäuden und Informationstechnik) usw.

39. Diesem Ansatz ist grundsätzlich beizupflichten, weil er geeignet ist, die „Leistung“ der Justiz im weitesten Sinne zu bemessen. Nach Ansicht des CCJE dürfte der weitaus bessere Ansatz aber daraus bestehen, das Justizwesen in einem noch größeren Umfeld zu bewerten, d.h. im Rahmen seines Wechselspiels mit anderen veränderlichen Größen (Richter und Anwälte, Justiz und Polizei, Rechtsprechung und Gesetzgebung usw.), weil die meisten Störungen des Justizapparats auf mangelnde Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren zurückzuführen sind. Nach Ansicht des CCJE muss auch unbedingt die Wechselwirkung zwischen der Qualität der Justiz und der Bereitstellung von qualifiziertem Hilfspersonal und entsprechenden Infrastrukturen hervorgehoben werden.

40. Selbst wenn die Informationstechnik heutzutage die Erfassung äußerst komplexer Daten gestattet, muss die Frage geklärt werden, welche Variablen bemessen und vom wem die Ergebnisse in welcher Form ausgewertet werden sollten.

41. Was die Datenerhebung anbelangt, so gibt es gegenwärtig kein allgemein anerkannt-

tes Kriterium. Das hängt damit zusammen, dass das Gerichtswesen von den rein verwaltungstechnischen Aufgaben anderer öffentlicher Einrichtungen in starkem Maße abweicht, in denen die Bemessung anhand von Indikatoren fortgeschritten ist und dort durchaus wirksam sein kann. So bedeutet z.B. die Tatsache, dass ein bestimmtes Gericht bei der Behandlung einer Sache durchschnittlich mehr Zeit benötigt als ein anderes oder einen größeren Rückstau verursacht, nicht unbedingt, dass dieses Gericht weniger wirksam ist.

42. Wie auch immer die Entwicklung auf diesem Gebiet sein mag, so erachtet der CCJE jedenfalls, dass die „Qualität“ der Justiz nicht als Synonym für die einfache „Leistungsfähigkeit“ des Gerichtswesens betrachtet werden sollte; vielmehr muss der qualitative Ansatz gelten, wonach zu bewerten ist, inwieweit das System entsprechend den allgemeinen gerichtlichen Zielsetzungen der „Justiznachfrage“ gerecht werden kann in der Erkenntnis, dass die rasche Verfahrensabwicklung nur eines dieser Ziele darstellt.

43. Da es gegenwärtig unmöglich ist, sich auf allgemein anerkannte Kriterien zu stützen, empfiehlt der CCJE, dass die Qualitätsindikatoren wenigstens auf der Grundlage einer breiten Akzeptanz seitens der Juristen ausgewählt werden. Diesbezüglich wäre es ratsam, wenn das unabhängige Selbstverwaltungsorgan der Richterschaft bei der Auswahl und Erhebung „qualitativer“ Daten, bei der Ausgestaltung des Datenerfassungsverfahrens sowie der Auswertung von Ergebnissen und ihrer vertraulichen Rückübermittlung an die einzelnen Akteure und an die breite Öffentlichkeit eine zentrale Rolle spielen würde; auf diese Weise könnte man den Erfordernissen einer qualitativen Auswertung und der Achtung der gerichtlichen Unabhängigkeit seitens der Erfasser und Auswerter gerecht werden.

44. Statistische Daten werden gewöhnlich von den Gerichten erhoben und an die Zentralbehörde übermittelt: dabei kann es sich um den Obersten Gerichtshof, den Obersten Richterrat, das Justizministerium oder die nationale Justizverwaltung handeln. Bei der täglichen Datenerfassung können die Urkundsbeamten eine wichtige Rolle spielen. Gelegentlich nehmen auch Privatinststitute an der Bestimmung von Qualitätsmerkmalen und der Ausarbeitung eines Qualitätsüberwachungssystems teil.

45. Die Veröffentlichung von Statistiken zu anhängigen und abgeschlossenen Sachen in einigen Staaten stellt einen weiteren Schritt zur Transparenz beim Arbeitsanfall dar. Es wäre angebracht, geeignete Methoden zur Übermittlung von Informationen – auch vertraulicher Natur - an die Forscher und jeweiligen Gerichte zu prüfen, um Verbesserungen am System zu bewirken.

46. Die mit der Datenerfassung betraute Zentralbehörde nimmt nur gelegentlich eine ständige Nachprüfung (Monitoring) vor. Außerdem wirkt sich dieses Monitoring nicht immer

unmittelbar und sofort auf die Gerichtsorganisation oder die Aufteilung der Human- und Materialressourcen aus.

47. Der CCJE ist einerseits der Ansicht, dass der Justizapparat ein Interesse an der regelmäßigen Erfassung und Nachprüfung von Daten hat und dass andererseits geeignete Verfahren eine rasche Anpassung der Gerichtsorganisation an den geänderten Arbeitsanfall ermöglichen³. Um der Erfüllung dieses Gebots und den Garantien der richterlichen Unabhängigkeit gerecht zu werden (d.h. dem Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern und des Verbots, einen Prozess der Gerichtsbarkeit eines Gerichts zu entziehen), erscheint es dem CCJE zweckmäßig, dass das in den Randnummern 37 und 45 seiner Stellungnahme Nr. 1 (2001) bezeichnete unabhängige Organ als Behörde fungiert, die für die Erfassung und das Monitoring von Daten zuständig ist; sollte eine andere Stelle befugt sein, diese Aufgaben zu erfüllen, müsste der Staat darüber wachen, dass diese Aktivitäten im öffentlichen Bereich verbleiben, um die einschlägigen politischen Interessen zu wahren, die mit der justitiellen Datenverarbeitung verbunden sind. Das unabhängige Organ sollte aber befähigt sein, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Gerichtsorganisation dem geänderten Arbeitsanfall anzupassen.

48. In Bezug auf die Bewertung und Verbreitung der Daten sollte eine ausgewogene Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren herbeigeführt werden.

C ARBEITSANFALL UND VERFAHRENSMANAGEMENT

49. Dieser Abschnitt behandelt Maßnahmen, die geeignet erscheinen, den Arbeitsanfall bei den Gerichten zu senken, und solche, die ihnen bei der Verwaltung der vorgebrachten Rechtssachen dienlich sein könnten. Der CCJE fügt diese Themen zusammen⁴, weil beide bei der Erfüllung der gerichtlichen Aufgabe von Bedeutung sind, nämlich ein faires Verfahren innerhalb angemessener Frist zu gewährleisten, wobei sie sich in gewisser Weise überschneiden.

³ siehe Teil C Buchstabe b.

⁴ Die Problematik des Arbeitsanfalls und des Verfahrensmanagements ist bei der Ersten Europäischen Richterkonferenz erörtert worden (s. oben Rdnr. 8)

I. ALLGEMEINES

50. Die Maßnahmen zur Senkung der Arbeitsbelastung von Gerichten umfassen solche, die nur auf diesen Punkt abzielen, und andere, die einen unabhängigen Stellenwert haben. Die Empfehlung Nr. R (86) 12 listet die Maßnahmen auf, die bei der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit auf unterschiedlichen Ebenen anwendbar sind.⁵ Die Empfehlungen Nr. R (87) 18⁶ und Nr. R (95) 12⁷ behandeln im Einzelnen das Thema Strafsachen. Als Beispiel sei genannt, dass Maßnahmen mit dem Ziel, Richter bei nichtgerichtlichen Aufgaben zu entlasten oder eine ausgewogene Verteilung des Arbeitsanfalls sicherzustellen, unmittelbar darauf abzielen, eine angemessene Arbeitsbelastung zu gewährleisten. Die einvernehmliche Beilegung (die entweder von den Parteien ausgehandelt oder im Wege der Mediation erzielt wird⁸) zeichnet sich durch einen selbständigen Wert aus und ist im Gegensatz zu einer gerichtlich erzwungenen Regelung Ausdruck der Grundsätze in Form von freier Option und Einverständnis. Zur Senkung des Arbeitsanfalls könnte eine Entkriminalisierung geringfügiger Straftaten beitragen, es sei denn, man gelangt zu der Schlussfolgerung, dass es vorteilhafter ist, bestimmte Kategorien von Tätern (z.B. Jugendliche) außerhalb des förmlichen Strafrechtssystems zu behandeln. Die Klärung der Motive kann dabei behilflich sein, die Vorzüge einzelner Vorschläge aufzuzeigen.

51. Der CCJE möchte zunächst auf unterschiedliche Themen eingehen, bei denen straf- und zivilrechtliche Aspekte im Zusammenhang oder Vergleich betrachtet werden können.

⁵ Empfehlung Nr. R (86) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über bestimmte Maßnahmen mit dem Ziel, die Arbeitsüberlastung der Gerichte zu verhüten und zu senken. Sie umfasst folgende Bereiche

- (a) Schlichtungsverfahren (oder im heutigen Sprachgebrauch „Mediation“), einschließlich der standesrechtlichen Pflicht von Rechtsanwälten, eine Schlichtung herbeizuführen.
- (b) andere außergerichtliche Verfahren zur Streitbeilegung, einschließlich des Schiedsverfahrens (hierzu zählen die Ombudsmen, wenn auch nicht ausdrücklich erwähnt);
- (c) die Rolle des Richters bei der Förderung einer gütlichen Beilegung;
- (d) die Entlastung der Gerichte bei nichtgerichtlichen Aufgaben;
- (e) der Einzelrichter im ersten Rechtszug als generelles Prinzip (im Gegensatz zum Richterkollegium);
- (f) die Nachprüfung der jeweiligen Gerichtsbarkeit, um eine ausgewogene Verteilung des Arbeitsanfalls sicherzustellen;
- (g) die Bewertung der Gerichtskostenversicherung, um festzustellen, ob diese das Einreichen unbegründeter Klagen fördert.

Die Empfehlung Nr. R (92) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, die Wirksamkeit und die Rolle der Richter hat die Staaten daran erinnert, dass sie zwecks Erfüllung ihrer Verpflichtung, angemessene Arbeitsbedingungen bei Richtern schaffen, sie insbesondere „die geeigneten Maßnahmen treffen müssen, um nichtgerichtliche Aufgaben anderen Personen anzuvertrauen“, in Einklang mit der vorgenannten Empfehlung.

⁶ Empfehlung Nr. R (87) 18 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Vereinfachung der Strafjustiz.

⁷ Diese Empfehlung über die Strafjustizverwaltung umfasst diverse Empfehlungen, um folgende Mängel zu beheben: Anstieg der Zahl und Komplexität von Sachen, ungerechtfertigte Verzögerungen, haushaltstechnischen Zwänge und Anstieg der Erwartungen bei der Öffentlichkeit und dem Personal, die in den folgenden Abschnitten behandelt werden; I) Festlegung der Zielsetzungen, II) Verwaltung des Arbeitsanfalls, III) Infrastrukturverwaltung, IV) Verwaltung der Humanressourcen und V) Verwaltung der Information und Kommunikation.

⁸ Siehe Abschnitt D dieser Stellungnahme.

a) Gerichtsverwaltung

52. Der CCJE hat bei der Gerichtsverwaltung zwei Grundmodelle festgestellt⁹. Bei dem einen Modell greifen die Richter wenig oder nur mittelbar in die Geschäftsführung ein. Sie können demnach mehr Zeit für die Rechtsprechung aufwenden statt außergerichtliche Aufgaben zu erfüllen, für die sie aufgrund ihrer Schulung oder persönlicher Präferenzen möglicherweise nicht geeignet sind. Die Entscheidungen über die Haushaltsführung, den Einsatz des Personals und die räumliche Unterbringung der Gerichte werden von Verwaltungsfachleuten getroffen, obwohl die Gerichte sicherlich nicht ordnungsgemäß arbeiten könnten, wenn die Richter nicht wenigstens bei Verwaltungsfragen konsultiert würden. Welches System auch immer eingesetzt wird, müssen die Gelder für dessen Betrieb von der Zentralregierung ausgehen, so dass dieses System behilflich ist, politischen Druck von den Richtern abzuwenden, der sich aus der Verpflichtung ergibt, bestimmte Leistungsziele zu verwirklichen.

53. Eine Unzulänglichkeit des Systems besteht darin, dass die vordringliche Aufgabe des Gerichtswesens, nämlich eine wirksame und faire Behandlung der Sachen zu bewirken, nur von den Richtern selbst erfüllt werden kann. Bei diesem Modell haben sie aber wenig Kontrolle über das Umfeld, in dem sie dieses Ziel erreichen möchten.

54. Bei dem zweiten Grundmodell ist der dienstälteste Richter ebenfalls für die Geschäftsführung zuständig. Jedenfalls verfügt er über einen gewissen Handlungsspielraum bei den Budgetausgaben, der Rekrutierung und Entlassung von Personal sowie der Infrastruktur des Gerichts. Vor- und Nachteile dieses Modells verhalten sich spiegelbildlich zum ersten: den Richtern wird ihre primäre Pflicht vorenthalten und sie werden genötigt, Aufgaben wahrzunehmen, auf die sie bei der Ausbildung möglicherweise nicht vorbereitet wurden. Bei ihnen ist die Gefahr größer, dass sie mit der Staatsgewalt in Konflikt geraten. Andererseits kontrollieren sie in der Tat die Mittel zum Zwecke der Rechtsprechung in ihren Gerichten und beeinflussen in verstärktem Maße die gerichtspolitischen Entscheidungen bei der Zubilligung von Mitteln.

55. In zahlreichen Ländern gibt es Systeme, die zwischen diesen beiden Extremen angesiedelt sind. Als gesichert gilt das gestiegene Interesse daran, dass die Richterschaft angehört und ihr ermöglicht wird, die grundsätzlichen Entscheidungen bei der Konkretisierung eines zeitgemäßen Justizwesens und der maßgeblichen Prioritäten zu beeinflussen. Der CCJE möchte erneut auf dieses Erfordernis hinweisen.

b) Fluktuation beim Arbeitsanfall

⁹ Siehe seine Stellungnahme Nr. 2 (2001) zur Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte, Rdnr. 12 und 13.

56. Im Lauf der Zeit dürfte der Arbeitsanfall bei bestimmten Gerichten ansteigen oder abnehmen, was auf demographische Entwicklungen und in strafrechtlicher Hinsicht auf geänderte kriminelle Verhaltensweisen zurückzuführen ist. Diese Entwicklungen können vorübergehender Natur sein. So kann beispielsweise ein Gericht in Grenznähe einen beträchtlichen Anstieg von Rechtssachen zum Thema illegale Einwanderung verzeichnen und ein Gericht in Flughafennähe einen Anstieg von Sachen betreffend die Einfuhr von Betäubungsmitteln.

57. In einigen Ländern können Richter und/oder Rechtssachen zwischen den Gerichten relativ problemlos ausgetauscht werden, wenigstens auf vorübergehender Basis. Der CCJE ist der Auffassung, dass diese flexible Struktur generell erstrebenswert ist, sofern die persönliche Unabhängigkeit des Richters gewahrt wird und dieser im Fall eines Austauschs dem Wechsel zustimmt. Er ist sich dessen aber bewusst, dass eine solche Lösung die praktischen Probleme beim Zugang zum Recht auf jeden Fall beachten muss. Die Betroffenen in den Verfahren und die Öffentlichkeit allgemein haben ein Anrecht darauf, dass die mit solchen Rechtssachen befassten Gerichte sich in ihrer Nähe befinden und leicht zugänglich sind.

58. In anderen Ländern wiederum steht das mit der Sache befasste Gericht unumstößlich fest, im Falle eines Austauschs ist das Einverständnis des Richters erforderlich und eine Übertragung von Sachen – sollte sie genehmigt werden – ist nur nach Billigung der Parteien möglich. Innerhalb eines einzelnen Gerichts können jedoch Mechanismen bestehen, wonach ein gewähltes Richterpräsidium beschließen kann, bestimmte Fälle eines überlasteten Richters einem anderen Richter dieses Gerichts zu übertragen.

59. Die ständigen Änderungen beim Arbeitsanfall gebieten entsprechende Änderungen bei der Größe des Gerichts, insbesondere in der letztgenannten Kategorie von Ländern. Rein wirtschaftliche Erwägungsgründe (mögliche Schließung eines örtlichen Gerichts) dürften hier mit dem Anspruch der Parteien und der Öffentlichkeit auf eine bürgernahe Justiz kollidieren. Der CCJE möchte die Länder auffordern, geeignete Kriterien zu prüfen und festzulegen und diese umfassenden Aspekte zu berücksichtigen und auszugleichen, wobei sichergestellt werden sollte, dass die Änderungen der gerichtlichen Methoden unter gleichzeitiger Anpassung an den geänderten Arbeitsanfall nicht so konzipiert werden, dass sie die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen.

60. Gleichwohl möchte der CCJE auf seine Stellungnahme Nr. 2 (2001) verweisen, insbesondere auf die Randnummern 4 und 5 zum Thema angemessene Mittel. Die Option, Richter oder Fälle zwischen Gerichten auszutauschen, sollte aber nicht dazu beitragen, den strukturellen Mangel an Ressourcen hinzunehmen. Eine solche flexible Haltung stellt keinen

Ersatz für eine ausreichende Zahl an Richtern dar, die notwendig ist, um die üblicherweise anstehende Arbeitsbelastung zu bewältigen.

c) Einsatz des Einzelrichters

61. Auf Strafrechtsebene heißt es in der Empfehlung Nr. R (87) 18 Punkt D.2, dass „die Sache einem Einzelrichter vorgelegt werden sollte, wenn die Art ihrer Schwere dies zulässt“. In schweren Fällen jedoch, bei denen die Freiheit des Einzelnen bedroht ist, stellt bei der Feststellung des Sachverhalts das Kollegialprinzip, das in Form eines Kollegiums bestehend aus drei oder mehr Berufs- oder Laienrichtern sichergestellt wird, eine wichtige Gewähr dafür dar, dass keine Entscheidungen getroffen werden, die durch die Vorurteile oder Vorstellungen eines Einzelnen beeinflusst werden. In der Praxis werden die minder schweren Fälle gewöhnlich von einem Einzelrichter und die schwereren von einem Richterkollegium gewürdigt, obwohl die Trennungslinie zwischen diesen beiden Kategorien in den einzelnen Ländern erheblich von einander abweicht.

62. Auf Zivilrechtsebene stellt sich die generelle Praxis in den Ländern mit *common law* so dar, dass die Richter des ersten Rechtszugs (d.h. Fachkräfte, die in einem relativ fortgeschrittenen Abschnitt ihres beruflichen Werdegangs bestellt werden) die Sachen als Einzelrichter verhandeln. In anderen Ländern mit einer Berufsrichterschaft (und in Ländern wie Frankreich, wo die Handelsgerichte aus Laien zusammengesetzt sind), werden weiterhin erstinstanzliche Kollegialgerichte eingesetzt, obwohl sich abzeichnet, dass verstärkt auf Einzelrichter zurückgegriffen wird.

63. Der Einsatz von Kollegialgerichten kann die mangelnde Erfahrung einzelner Angehöriger ausgleichen. Sie tragen dazu bei, eine dauerhafte Qualität sicherzustellen und jungen Richtern Erfahrungswerte zu vermitteln. Es könnte schwierig sein, ein solches System aufzugeben, wenn ein junger oder ehrenamtlicher Richter plötzlich das einzige Mitglied eines erstinstanzlichen Gerichts wäre.

64. Der CCJE ist der Ansicht, dass die Schulung und die Laufbahnstrukturen in den Ländern gefördert werden sollten, um den Einsatz von Einzelrichtern bei der Würdigung von erstinstanzlichen Sachen zu erleichtern, und zwar überall dort, wo dies in Anbetracht der Erfahrung und Fähigkeiten der verfügbaren Richter sowie der Art dieser Verfahren möglich ist.

d) Richterbeistand

65. Der CCJE hat in seiner Stellungnahme Nr. 2 (2001) hervorgehoben, dass die den Richtern bereitgestellten Mittel in zahlreichen Ländern unzureichend sind. Der CCJE möchte aber unterstreichen, dass eine tatsächliche Reduzierung nichtgerichtlicher Aufgaben nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass den Richtern Hilfspersonal zur Seite gestellt wird, das über eine Grundbefähigung auf rechtllichem Gebiet verfügt (Richterbeistände oder „Gerichtsreferendare“), denen der Richter unter seiner Aufsicht und Verantwortung bestimmte Tätigkeiten übertragen kann, etwa Recherchen zum Thema Gesetzgebung und Rechtsprechung, das Abfassen leichter oder standardisierter Schriftstücke sowie die Kontakte zu Rechtsanwälten und/oder der Öffentlichkeit.

e) Außergerichtliches Vorgehen

66. Der CCJE teilt die Auffassung, wonach die in dem Anhang zu der Empfehlung Nr. R (86) 12 aufgezählten nichtgerichtlichen Aufgaben grundsätzlich den Richtern nicht übertragen werden sollten. Es gibt aber auch andere Tätigkeiten, welche die Richter davon abhalten können, ihre gerichtlichen Pflichten zu erfüllen oder die Wahrnehmung dieser Aufgaben negativ zu beeinflussen: hierzu zählen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gerichtsverwaltung, für die es kein geeignetes Personal oder keine ausreichenden Mittel gibt (siehe Buchstabe a) oben) und die Tätigkeiten als Privatschiedsrichter, was zumindest in den meisten Ländern unzulässig ist.

67. Die Richter werden übrigens oft dafür kritisiert, dass sie ihre Zeit in Ausschüssen oder anderen Organen dieser Art verbringen. Es besteht die Ansicht, dass „Richter richten sollen“ und dass jegliche anderen Betätigungen eine Vergeudung kostbarer Mittel darstelle.

68. Der CCJE erachtet nicht, dass man diesem Argument eine allzu große Aufmerksamkeit schenken sollte. Wenn ein solcher Ausschuss einen Aspekt prüft, der mit der Tätigkeit von Gerichten zusammenhängt und der Richter die Arbeit dieses Organs bereichern kann, dürfte die dort verbrachte Zeit wohl nicht als vergeudet gelten. Darüber hinaus dürfte der Richter bei seiner Arbeit wesentlich effizienter sein, wenn er eine weite Sicht der Dinge hat, wozu gerade seine Mitarbeit mit Fachleuten aus anderen Bereichen beitragen und Themen umfassen kann, die zwar nicht in sein übliches Tätigkeitsfeld fallen, aber dennoch damit verbunden sind.

69. Andererseits besteht die Gefahr, dass Richter zwangsläufig an Ermittlungen beteiligt sind, die aus politischen Gründen betrieben werden und Entscheidungen zu nichtrechtlichen Fragen ergehen, die außerhalb ihrer unmittelbaren Erfahrungswerte liegen. Es ist Aufgabe der Richter, sorgfältig zu prüfen, ob sie es für ratsam erachten, ihre Fähigkeiten und ihren

Ruf in den Dienst solcher Ermittlungen zu stellen¹⁰.

f) Vertretung vor Gericht und Finanzierung der Prozesskosten

70. In Strafrechtssachen ist eindeutig, dass Prozesskostenhilfe oder der unentgeltliche rechtsanwaltliche Beistand verfügbar sein sollte, ohne eine Bewertung der Ausgangssituation des Beschuldigten vorzunehmen. Das Problem hierbei scheinen die tiefgreifenden Unterschiede in Bezug auf die Art und Schwere der Sachen zu sein, derentwegen diese Hilfe und Vertretung in den einzelnen Ländern angeboten werden. In Zivilsachen ist jedoch zu befürchten, dass die Finanzierung von Rechtsstreitigkeiten die Erhebung unbegründeter oder missbräuchlicher Klagen fördert und sich nicht nur auf die Gerichtskostenversicherung beschränkt¹¹. In allen Rechtsordnungen tendiert die Betätigung zu Bereichen, in denen Gebühren in Aussicht gestellt werden. Hier sollten geeignete Kontrollsysteme geschaffen werden, um im Voraus die Begründetheit von Anträgen einzuschätzen und Prozesskostenhilfe an Personen abzulehnen, deren Klage in Bezug auf die Hauptsache und/oder den Streitwert die zu erwartenden Ausgaben nicht rechtfertigen dürften¹².

II. STRAFGERICHTE

71. Der CCJE möchte sich im Folgenden rein strafrechtlichen Themen widmen. Zunächst sei an zwei offensichtliche aber grundsätzliche Unterschiede zwischen straf- und zivilrechtlichen Verfahren erinnert:

i) Bei Zivilverfahren sind fast immer zwei Privatparteien beteiligt. Die Öffentlichkeit dürfte zwar an einer zufrieden stellenden Erledigung von Rechtssachen, aber nicht so sehr am Ausgang einer bestimmten Sache interessiert sein. Bei Strafverfahren hingegen interessiert sich die Öffentlichkeit für die zufrieden stellende Beilegung von Einzelfällen.

ii) Auf Zivilrechtsebene können Verzögerungen oder Verfahrensmängel durch eine Verurteilung zur Kostentragung oder letztlich durch die Streichung der Sache sanktioniert werden. Auf Strafrechtsebene kann eine Geldbuße oder -strafe gegen die

¹⁰ Der CCJE verweist auf seine Stellungnahme Nr. 3 (2002), in der er richterliche Standesregeln behandelt hat.

¹¹ Siehe hierzu die Randnummer 26.

¹² Ein ähnliches Problem ergibt sich bei den (gegenwärtig im Vereinigten Königreich statthaften) vertraglich vereinbarten bedingten Anwaltsgebühren, d.s. Verträge, wonach Rechtsanwaltsgebühren vom Kläger, der diesen Rechtsanwalt bestellt hat, erst nach erfolgreichem Prozessverlauf gezahlt werden, die dann aber zu Lasten der unterlegenen Partei gehen, die den Anwälten der obsiegenden Partei einen bis zu 100% Zusatzbetrag zu entrichten hat. Ein solcher Vertrag gestattet es dem mittellosen Kläger, gegen einen Beklagten vorzugehen und diesen zu zwingen, eine Vereinbarung zu akzeptieren, weil (i) der Kläger und seine Anwälte kein Interesse daran haben, sich auf angemessene Gebühren zu einigen, ganz im Gegenteil, und (ii) weil der Beklagte, sollte der den Prozess gewinnen, wenig Aussichten hat, die Kosten bei der unterlegenen Partei einzutreiben, sofern der Kläger nicht eine Gerichtskostenversicherung abgeschlossen hat. Die englischen Gerichte haben unlängst ihre Kontrolle verschärft, um die Höhe der Gebühren zu begrenzen, auf die man sich im Rahmen solcher Verträge und unter bestimmten Bedingungen einigen kann.

betreibende Partei verhängt werden¹³ oder das Gericht kann das Verfahren notfalls einstellen. Schwieriger ist es, einen Angeklagten wegen Verschleppung oder Verfahrensmangels zu bestrafen, auch wenn der Verteidiger in einigen Ländern dazu verurteilt werden kann, die vergeblichen Ausgaben zu begleichen. Der Angeklagte selbst hat gewöhnlich nicht die Mittel, um die Kosten zu bestreiten. Außerdem ist es nicht möglich, die abschließende Sanktion in Form der Streichung seiner Sache zu verhängen. Das Gericht kann nicht beschließen, dass ihm sein Recht auf ein Verfahren aberkannt ist, nur weil bestimmte Verfahrenserfordernisse nicht erfüllt wurden.

72. Im Licht der vorstehenden Erwägungen möchte der CCJE auf einige spezifische Probleme eingehen.

a) Das Opportunitätsprinzip

73. In der Empfehlung Nr. R (87) 18 ist das Opportunitätsprinzip niedergelegt, „sofern der historische Rahmen und die Verfassung der Mitgliedstaaten dies gestatten“, wobei ausgeführt wird, dass „sollte dies nicht der Fall sein, Maßnahmen mit vergleichbarer Zielsetzung getroffen werden sollten“. In diesen Ländern kann der Auftrag unabhängiger Staatsanwaltschaften gebieten, dass bestimmte Sachen vor Gericht anhängig gemacht werden und grundsätzlich nur der Richter befugt ist, die Strafverfolgung auszusetzen.

74. In der Empfehlung heißt es, dass Entscheidungen mit dem Ziel, von Verfolgungshandlungen abzusehen, „gesetzlich festgelegt“ (Rdnr. 1.2), sie „auf einer allgemeinen Grundlage wie dem öffentlichen Interesse beruhen“ (Rdnr. 1.4) und nur ergehen sollten, wenn „die Verfolgungsbehörde über hinreichende Schuldbeweise verfügt“ (Rdnr. 1.3). Nach Ansicht des CCJE bedeutet die dritte Bedingung, dass sich die Frage des Opportunitätsprinzips nur dann stellen dürfte, wenn die Verfolgungsbehörde über hinreichende Schuldbeweise verfügt. Sollten hinreichende Beweise aber (noch) nicht vorliegen, ist der CCJE der Auffassung, dass ein Untersuchungsorgan darüber befinden sollte, dass die Schwere und die sonstigen Umstände des Delikts, die Persönlichkeit des Verdächtigen und die Opfersituation keine weiteren Bemühungen im Hinblick auf eine erweiterte Beweisaufnahme rechtfertigen.

75. In der Empfehlung ist ebenfalls aufgeführt, dass die Entscheidung, keine Strafverfolgung einzuleiten oder diese zu beenden, mit einer Warnung oder Mahnung versehen oder der Befolgung bestimmter Auflagen unterworfen werden kann (in diesem Fall vorbehaltlich

¹³ Es stellt sich hier die Frage, ob dies in zahlreichen Ländern mit dem öffentlichen Charakter der Staatsanwaltschaft vereinbar ist.

der Zustimmung des mutmaßlichen Straftäters); ferner dass sie nicht mit einem Schuldspruch gleichgesetzt und auch nicht im Strafregister des Täters eingetragen werden darf, es sei denn, dieser hat sich zu der Tat bekannt, und dass der Anspruch des Opfers auf Schadensersatz unberührt bleibt. In der Praxis wird das Opportunitätsprinzip in den meisten (aber leider nicht allen) Staaten bis zu einem gewissen Grad angewandt. Es gibt aber ein Unterscheidungsmerkmal in den Rechtsordnungen, welche die Verfahrenseinstellung bestimmten Bedingungen wie der Opferentschädigung unterwerfen, und denjenigen, die einen gewissen Handlungsspielraum in den Fällen anbieten, in denen die Ansicht besteht, dass eine Fortführung der Strafverfolgung nicht im Interesse der Öffentlichkeit ist.

76. In Europa sind gegenwärtig drei Basisstrukturen vertreten:

- i) Die Strafverfolgungsbehörde ist weder befugt, das Verfahren einzustellen noch Bedingungen/Sanktionen in Bezug auf den Straftäter aufzuerlegen, wenn das Beweismaterial eine Verfolgung rechtfertigt. Ihre einzige Aufgabe besteht darin, die Sache für eine gerichtliche Behandlung vorzubereiten.
- ii) Die Verfolgungsbehörde ist befugt, die Zweckmäßigkeit einer oder keiner Verfolgung zu prüfen (z.B. Verfahrenseinstellung), selbst wenn im Hinblick auf eine Verfolgung ausreichende Beweise vorliegen.
- iii) Die Verfolgungsbehörde hat sowohl die Befugnis, die Zweckmäßigkeit einer Verfolgung zu prüfen wie auch die Möglichkeit, als Alternative zu einem gerichtlichen Vorgehen und mit Zustimmung des Delinquenten das Verfahren einzustellen und dabei bestimmte Bedingungen festzusetzen oder eine Geldbuße gegen ihn zu verhängen. Innerhalb dieser umfassenden Möglichkeiten bestehen in Bezug auf die Verfolgungsbefugnis erhebliche Unterschiede. So gibt es in einigen Ländern ein großes Kompendium an Bedingungen, die auferlegt werden können, insbesondere die sozial-psychologische Betreuung und gemeinnützige Arbeiten. In anderen Ländern ist nur die Zahlung eines Geldbetrags vorgesehen.

77. Der CCJE fordert die Staaten auf, die das System auf der Grundlage des Opportunitätsprinzips bei der Strafverfolgung noch nicht geschaffen haben und auch kein vergleichbares System kennen, Studien durchzuführen, um die Empfehlung Nr. R (87) 18 umzusetzen. Der CCJE ist der Ansicht, die Staaten sollten die Rolle der Gerichte überdenken, die sie bei der Nachprüfung des betriebenen Verfahrens spielen könnten, besonders dann, wenn das Opfer die Entscheidung der Verfolgungsbehörde im Sinne einer Einstellung bestreitet.

b) Vereinfachte Verfahren

78. Alle Mitgliedstaaten haben vereinfachte Verfahren eingerichtet, z.B. bei Verwaltungs-

delikten und geringfügigen Straftaten, auch wenn Art und Ausmaß solcher Verfahren erheblich variieren. Werden solche Verfahren geschaffen und den Rechtsuchenden bereitgestellt, sollten die Auswirkungen der Artikel 5 und 6 EMRK berücksichtigt und in allen Fällen die Möglichkeit eines gerichtlichen Rückgriffs vorgesehen werden.

c) Schuldbekennnis (*guilty pleas*) und Verständigung im Strafverfahren (*plea bargaining*)

79. In der Empfehlung Nr. R (87) 18 werden diese grundsätzlich empfohlen. Darin ist in Anlehnung an das *common law* Vorbild ein Schuldbekennnis in einem frühen Verfahrensstadium vorgesehen. Allerdings gibt es nur in wenigen Staaten ein solches förmliches System. Es ist für zahlreiche Länder mit *civil law* unannehmbar, und zwar insbesondere was die Begleiterscheinungen dieses Systems anbelangt, d.h. eine Absprache und Strafminderung als Gegenleistung für ein solches Schuldbekennnis. In einer Reihe von Ländern gibt es aber im Falle des Schuldbekennnisses eine Art von vereinfachtem Verfahren. Dieses funktioniert in ähnlicher Weise wie ein förmliches Bekenntnis, insoweit das Beibringen weniger Beweismittel und eine zügigere Abwicklung des Verfahrens möglich sind.

80. Der CCJE möchte im Folgenden die Vorteile (die in den *common law* Ordnungen als solche empfunden werden) und die etwaigen Risiken eines auf dem Schuldbekennnis basierenden institutionalisierten Systems darstellen.

i) Schuldbekennnis (*guilty pleas*)

81. Sollte die Möglichkeit bestehen, den Angeschuldigten in einem frühen Verfahrensstadium aufzufordern, vor Gericht ein förmliches Zeugnis abzugeben, wonach er sich schuldig bekennt und hierzu in der Lage ist, führt dies zu einer wesentlichen Zeit- und Kostenersparnis. Die Tatsache, dass dieses Bekenntnis in einem förmlichen Rahmen erfolgt, gestattet in Bezug auf den Angeschuldigten, dass bestimmte Garantien bereitgestellt werden. Ein Geständnis gegenüber der Polizei kann z.B. regelwidrig erlangt worden sein. Das Schuldbekennnis beweist das Gegenteil. Rechtsanwälte müssen jedoch verpflichtet sein, zusammen mit dem Angeschuldigten zu bestätigen, dass er die gesetzlichen Tatbestandsmerkmale tatsächlich anerkennt.

ii) Verständigung im Strafverfahren (*plea bargaining*)

82. Hier muss zwischen einer Absprache im Hinblick auf die zur Last gelegten Straftaten und einer solchen zum Strafmaß unterschieden werden.

83. Bei der Absprache in Bezug auf die zur Last gelegten Straftaten erfolgt eine förmliche oder nichtförmliche Vereinbarung mit der Strafverfolgungsbehörde, wonach diese sich verpflichtet, von einem oder mehreren Anschuldigungspunkten abzusehen, wenn der Ange-

schuldigte sich anderer Delikte für schuldig bekennt (z.B. im Fall einer minder schweren Straftat). Bei einer solchen Absprache ist das Gericht grundsätzlich nicht beteiligt, obwohl dessen Billigung erforderlich sein kann. Das Argument zu Gunsten dieses Systems besagt, dass, sollte der Angeschuldigte bereit sein, sich neun von zehn zur Last gelegten schweren Diebstählen für schuldig zu bekennen, es nicht im Interesse einer wirksamen Justiz sein kann, ihn auch wegen der zehnten Straftat zu verfolgen, nur weil hinreichende Nachweise vorliegen, um ihn wegen aller ihm zur Last gelegten Delikte zu belangen.

84. In einigen Ländern gibt es auch das Gebilde der Strafabspache. Allerdings sind die *common law* Rechtsordnungen der Auffassung, dass es äußerst riskant ist, in diesem Fall ein Gericht einzubeziehen. Der Angeschuldigte könnte sich genötigt sehen, sich einer Straftat für schuldig zu erklären, die er aber nicht tatsächlich zugibt, damit der erkennende Richter eine leichtere Strafe gegen ihn verhängt.

iii) Strafmilderung

85. Es handelt sich hierbei um ein anderes Konzept, weil keine Absprache erfolgt, weder mit der Staatsanwaltschaft noch dem Gericht. Diesem (in einigen Ländern anerkannten) Konzept zufolge, hat der Angeschuldigte, der ein Schuldbekenntnis ablegt, im Prinzip eine leichtere Strafe zu erwarten als im anderen Fall: je früher er sich schuldig bekennt, desto größer dürfte die Strafmilderung sein.¹⁴

86. Diese Vorstellung wird nicht von allen geteilt, weil das Argument vorgebracht wird, dass das die Handlung des Angeschuldigten nicht rückgängig gemacht werden könne und sie mit einer bestimmten Strafe bedroht sein müsse, sollte diese nachgewiesen sein, unabhängig davon, ob der Betroffene sich zu seiner Schuld bekannt hat oder nicht. Das Argument, dass ein Schuldbekenntnis ein Beleg für die Reue des Angeschuldigten sei, dürfte in den meisten Fällen illusorisch sein. In einigen Fällen ist eine grundsätzlich soziale Reaktion in den Systemen möglich, in denen das Verfahren hauptsächlich in mündlicher Form erfolgt. Die Verhandlung unter Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten könnte ein weiteres Trauma darstellen, wenn der Hauptzeuge (insbesondere Kinder und Opfer sexueller Angriffe) als verletzbar gilt. In solchen Fällen erübrigt das Schuldbekenntnis des Angeschuldigten eine öffentliche Verhandlung und dieser schwächt den Schaden ab oder vermeidet ihn, den seine Handlungen ansonsten möglicherweise verursacht hätten.

87. Abgesehen von diesen wenigen Fällen, kann man eine solche Antwort nicht gelten lassen. Wird einer Person anhand ihrer Fingerabdrücke und von wissenschaftlichen Belegen

¹⁴ Die Minderung kann gewöhnlich bis zu einem Drittel der Strafe betragen, die ansonsten verhängt werden würde.

zur Last gelegt, eine Reihe von schweren Diebstählen begangen zu haben, handelt es sich bei den einzigen Zeugen, die er von einer Aussage abgebracht haben könnte, um Fachleute, die es gewohnt sind, vor Gericht auszusagen. Unter diesen Bedingungen hängt der Grund dafür, als Gegenleistung für ein Schuldbekenntnis eine Strafmilderung in Aussicht zu stellen, mit den praktischen Vorteilen einer solchen Anerkennung zusammen: i) sie stellt die Verurteilung von Straftätern sicher, denen ihre Schuld zwar bewusst ist, die aber ansonsten nicht motiviert wären, kein Verfahren anzustrengen in der Hoffnung, dass die zu ihren Lasten vorgebrachten Beweise oder Belastungszeugen möglicherweise Geschworene oder Richter nicht überzeugen könnten, und ii) sie verkürzt die Verfahrensdauer (durch entsprechende Kürzung der Frist im Vorfeld von Entscheidungen wegen anderer Sachen), selbst dann, wenn ein vollständiges Verfahren in jedem Fall zu einer Verurteilung geführt hätte. Dabei handelt es sich um pragmatische Vorteile für die Gesellschaft insgesamt.

88. Sollten Strafmilderungen aber gestattet sein, ist offensichtlich, dass gewisse Sicherheitsmaßnahmen vorliegen müssen. Rechtsanwälte und Richter müssen sicherstellen, dass Schuldbekenntnisse auf der freien Willensentschließung beruhen und authentisch sind. Richter sollten sich nicht auf Diskussionen zwischen Anwälten und dem Angeschuldigten zur Möglichkeit einer solchen Strafmilderung einlassen und daran nicht beteiligt werden. Richter sollten befugt sein, einer Absprache nicht zuzustimmen, deren Ehrlichkeit zweifelhaft ist oder die dem allgemeinen Interesse widerspricht.

89. Der CCJE hält es für unangebracht, allen Mitgliedstaaten zu empfehlen, unverzüglich ein System der Strafmilderung als Gegenleistung für ein Schuldbekenntnis zu schaffen. Er fordert aber alle Länder auf, zu prüfen, ob ein solches System für ihre Strafrechtsordnung nicht gewisse Vorteile bieten würde.

III ZIVILGERICHTE

90. In der Empfehlung Nr. R (84) 5 werden neun „Grundsätze des Zivilprozesses zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz“ beschrieben. Es handelt sich um eine weitsichtige frühere Empfehlung, die aber auf breiter Ebene keine Anwendung fand. Der CCJE ist der Ansicht, dass sie bei einer allgemeinen Umsetzung eine sichere Garantie dafür darstellen würde, dass die Staaten der Verpflichtung aus Artikel 6 EMRK nachkommen würden, nämlich dass jede Person bei zivilrechtlichen Verfahren das „Recht darauf hat, dass über ihre Streitigkeiten in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird“.

91. Die neun Leitsätze geben die Grundwerte bei den Befugnissen der Verfahrensleitung wieder, die nach Ansicht des CCJE den Richtern übertragen werden sollten und die sie ab Eröffnung aller zivilrechtlichen (einschließlich verwaltungsrechtlichen) Verfahren bis zu deren

Abschluss ausüben sollten, um die Achtung des Artikels 6 EMRK zu gewährleisten. Der CCJE möchte demnach einige dieser Grundsätze zusammenfassen und eingehender kommentieren.

92. Nach dem Grundsatz Nr. 1 der Empfehlung sollte ein Verfahren „aus nicht mehr als zwei mündlichen Verhandlungen bestehen“, d.h. einer Vorverhandlung und einer, in der die Beweisaufnahme erfolgt, die Anhörung der Vorbringen und möglichst eine Entscheidung ergeht, wobei Vertagungen der mündlichen Verhandlung nur gestattet sein sollten, „wenn neue Tatsachen vorgetragen werden, oder angesichts anderer außergewöhnlicher und wichtiger Umstände“, wobei Sanktionen gegen die Parteien, Zeugen und Sachverständigen verhängt werden können, welche die gesetzlich oder von Gerichten wegen festgesetzten Fristen nicht einhalten oder vor Gericht nicht erscheinen.

93. Der CCJE betrachtet diesen Grundsatz als generelles Muster. In einigen Rechtsordnungen erfolgt die Beweisführung über mehrere Verhandlungen. In anderen wiederum werden umfangreichere Sachen behandelt, die sicherlich nicht im Zuge nur einer Vor- und Schlussverhandlung gewürdigt werden können. Wichtig ist, dass die Gerichte bereits zu Beginn die Terminrolle und die Dauer des Verfahrens kontrollieren, indem sie feste Termine setzen und die Befugnis haben (die sie gegebenenfalls auch ausüben sollten), Vertagungen von mündlichen Verhandlungen auch gegen den Willen der beiden Parteien zu untersagen.

94. Nach dem Grundsatz Nr. 2 sollten die Gerichte befähigt sein, sich jeglichem Verfahrensmissbrauch zu widersetzen, indem sie Sanktionen gegen eine Partei oder die Anwälte verhängen.

95. Der Grundsatz Nr. 3 spiegelt das Wesen einer zeitgemäßen Geschäftsführung wider:

„Das Gericht sollte (...) aktiv daran mitwirken, dass das Verfahren rasch vorankommt und dabei gleichzeitig die Rechte der Parteien einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung achten. Es sollte insbesondere von Amts wegen befugt sein, den Parteien aufzugeben, für notwendige Klarstellungen zu sorgen, ihnen aufzugeben, persönlich zu erscheinen, Rechtsfragen aufzuwerfen, zum Beweisantritt zumindest in den Fällen aufzufordern, in denen andere Interessen als die der Parteien auf dem Spiel stehen, die Beweiserhebung zu steuern, Zeugen auszuschließen, deren mögliche Aussage in der Sache unerheblich wäre, die Zahl der Zeugen für einen bestimmten Sachverhalt zu begrenzen, wenn diese Zahl sonst zu hoch wäre (...).“

96. Der Grundsatz Nr. 4 ergänzt den vorherigen, indem festgelegt wird, dass das Gericht

befugt sein sollte zu entscheiden, ob von dem mündlichen oder schriftlichen Verfahren Gebrauch zu machen ist, soweit dies nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt ist.

97. Der Grundsatz Nr. 5 behandelt nach Ansicht des CCJE ein wesentliches Merkmal in Bezug auf eine wirksame Geschäftsführung, nämlich das Erfordernis, dass die Parteien ihre Forderungen und Beweismittel zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Verfahren geltend machen *und* dasjenige des Gerichts, in der Berufungsinstanz neue Umstände nur anzuerkennen, wenn sie in der ersten Instanz nicht bekannt waren (und nach dem Vorschlag des CCJE vernünftigerweise auch nicht sein konnten) oder es einen besonderen Grund gibt, sie anzuerkennen.

98. In einigen Ländern gestatten die verfahrensrechtlichen Vorschriften oder Gepflogenheiten den Parteien, ihre Sicht oder Beweismittel nahezu schrankenlos abzuändern oder zu vervollständigen - auch vor dem Berufungsgericht (siehe im Folgenden). Der CCJE vertritt die Ansicht, dass dies nicht mehr annehmbar und es an der Zeit ist, diese Vorschriften zu überdenken und die Gepflogenheiten zu ändern. Die Parteien haben im Hinblick auf ihre Forderungen oder Beweismittel das Recht darauf, „dass über ihre Streitigkeit in einem fairen Verfahren innerhalb angemessener Frist verhandelt wird“, aber kein Anrecht auf eine unbegrenzte Zahl von Möglichkeiten, zusätzliche und andere Mittel vorzubringen - insbesondere nicht im Wege einer zweiten Rechtsmittelinstanz.

99. Bei dem Grundsatz Nr. 6 handelt es sich um eine wichtige Empfehlung, die ausführt: „Die Entscheidung sollte am Schluss des Prozesses oder baldmöglichst ergehen. Sie sollte möglichst kurz und präzise sein. Sie kann jede Rechtsvorschrift zur Anwendung bringen, sollte aber mit Sicherheit über alle von den Parteien erhobenen Forderungen ausdrücklich oder implizit entscheiden“. Einige Staaten oder Gerichte wenden mehr oder minder förmliche Vorschriften an, wonach die Höchstfrist angegeben ist, innerhalb derer die Entscheidung ergehen muss. Der Grundsatz Nr. 7 („Es sollten Schritte ergriffen werden, die davon abschrecken, Rechtsbehelfe zu missbrauchen.“) berührt nicht das Hauptaugenmerk dieser Stellungnahme.

100. Der Grundsatz Nr. 8 behandelt einige Aspekte der Verfahrensverwaltung, insbesondere in Bezug auf a) dringende Fälle, b) solche, in denen es um ein unbestrittenes Recht oder eine feststehende Geldforderung oder eine Sache mit geringem Streitwert geht, c) bestimmte Arten von Sachen. Es werden insbesondere folgende Maßnahmen aufgelistet:

„vereinfachte Methoden der Prozesseinleitung; keine mündliche Verhandlung oder Vorladung zu nur einer mündlichen Verhandlung oder (...) zu einer der Vorbereitung dienenden Vorverhandlung; ausschließlich schriftliche beziehungsweise mündliche Verfahren; Aus-

schluss oder Einschränkung bestimmter Gegenvorstellungen und Verteidigungsvorbringen; flexiblere Beweisregeln; keine oder nur kurze Vertagungen; Bestellung eines Gerichtssachverständigen (...); aktive Rolle des Gerichts bei der Prozessführung, bei der Aufforderung zum Beweisantritt und bei der Beweiserhebung“.

101. Der Grundsatz Nr. 9 unterstreicht das Erfordernis, „dass den Justizbehörden die modernsten technischen Mittel zur Verfügung stehen sollten“. Der CCJE billigt und unterstreicht den Zusammenhang zwischen einer wirksamen Technologie und der richterlichen Fähigkeit, die von ihnen oder den Kollegen desselben Gerichts zu führenden Gerichtsverfahren zu verfolgen und zu kontrollieren.

102. Alle dargelegten Grundsätze beruhen auf der allgemeinen These, dass zivilrechtliche Streitigkeiten immer komplexer und zeitaufwendiger werden und die Gefahr besteht, dass sie weder in einer bestimmten Sache noch in anderen Fällen den Erfordernissen nach Artikel 6 Absatz 1 EMRK nachkommen dürften, deren zügige und wirksame Führung durch den Zeitaufwand und die Ressourcen mittelbar beeinflusst werden, die den vorherigen Rechtssachen zugrunde lagen.

103. Die Staaten müssen im Hinblick auf Zivil- wie Strafrechtsverfahren hinlängliche – aber nicht unbegrenzte – Ressourcen und Finanzmittel bereitstellen¹⁵. Da weder der Staat noch die Parteien über unbegrenzte Mittel verfügen, müssen die Gerichte die Verfahren kontrollieren, sowohl im Interesse der Parteien an einem bestimmten Verfahren wie auch der Parteien in anderen Sachen.

104. Jedes Verfahren sollte „in angemessener Form“ geführt werden, und zwar derart, dass gegenüber den betroffenen Parteien Recht gesprochen wird zu einem Kostenbeitrag, der im Verhältnis zu den sachbezogenen Fragen und Beträgen steht, und auch den anderen Rechtsuchenden gestattet wird, einen fairen gerichtlichen Zeitaufwand zwecks Behandlung ihrer Streitigkeiten zu erwirken.

105. Die Parteien haben zwar Anspruch auf einen angemessenen zeitlichen Aufwand seitens der Gerichte, aber es bleibt diesen überlassen, bei der Beurteilung des angemessenen Verhältnisses die Bedürfnisse und Belastungen anderer zu beachten, insbesondere des Staats, der das Gerichtswesen finanziert, und der anderen Parteien, die es beanspruchen möchten.

106. Die in der Empfehlung Nr. R (84) 5 dargelegten Grundsätze werden in den einzelnen

¹⁵ Siehe die Stellungnahme des CCJE Nr. 2 (2001).

Ländern unterschiedlich angewandt. Die in letzter Zeit im Zivilprozess durchgeführten Reformen orientierten sich allgemein in diesem Sinne. Zwar wurden den Gerichten bei der „förmlichen Führung“ von Zivilverfahren erweiterte Befugnisse eingeräumt, nicht jedoch in Bezug auf die „inhaltliche Abwicklung“ - so wird ihnen beispielsweise nicht gestattet, Maßnahmen zu treffen, um in einer bestimmten Sache Beweismittel vorzubringen, die von den Parteien nicht beigebracht wurden. In einigen Mitgliedstaaten können die Gerichte auch nicht darüber entscheiden, ob ein mündliches oder schriftliches Verfahren angebracht ist oder in welchen Fällen ein vereinfachtes Verfahren statt Fristsetzungen zu befolgen sei, weil diese Fragen gesetzlich geregelt sind. Der CCJE ist der Ansicht, dass solche Einschränkungen bei den gerichtlichen Befugnissen zwecks Kontrolle und Beeinflussung des Verfahrensablaufs nicht im Sinne einer wirksamen Justiz sind.

107. Der CCJE möchte nunmehr einige Verfahren beleuchten, die auf diesem Gebiet eingesetzt oder vorgeschlagen worden sind.

a) Vorgerichtliche Vereinbarungen

108. Mit diesen im Vereinigten Königreich entwickelten Vereinbarungen (*pre-action protocols*) werden Maßnahmen festgesetzt, die vor der Verfahrenseröffnung zu treffen sind. Sie werden einvernehmlich zwischen den Vertretern der beiden Parteien getroffen, die an üblichen Rechtsstreitigkeiten beteiligt sind (Körperverletzung oder ärztlicher Kunstfehler oder Baugewerbeversicherer, Rechtsanwälte und betroffene Gremien). Deren Ziel ist es, durch den Austausch von Informationen und Beweismitteln frühzeitig die Probleme zu erkennen und den Parteien somit zu ermöglichen, ein Gerichtsverfahren zu vermeiden und eine Einigung zu erzielen. Sollten die Parteien keine Einigung erzielen, dürften sie aufgrund dieser Vereinbarungen eher in der Lage sein, die festgesetzten Fristen zu beachten, nachdem das Verfahren eingeleitet wurde. Die Missachtung von Maßnahmen, die in einer vorgerichtlichen Vereinbarung niedergelegt sind, kann von Gerichten wegen sanktioniert werden.

b) Vorgerichtliche Information

109. Es handelt sich hierbei um eine Besonderheit des Gerichtsverfahrens, wobei dem Gericht vor Verfahrenseröffnung gestattet wird, gegenüber einer etwaigen Verfahrenspartei die Vorlage von Schriftstücken anzuordnen, wenn dies u.a. deshalb wünschenswert ist, um diese Person davon zu unterrichten, ob der Sachverhalt tatsächlich eine Klageerhebung rechtfertigt, oder um ihr zu ermöglichen, in Kenntnis der Sachlage Schritte im Hinblick auf eine gütliche Beilegung zu ergreifen, ohne auf ein gerichtliches Verfahren zurückzugreifen.

c) Schutzmaßnahmen

110. Von Bedeutung ist, dass Schutzmaßnahmen je nach Bedarf in einem frühen Stadium getroffen werden, so in einigen Fällen vor der Zustellung des Klagegrunds an den Beklagten, weil sie ansonsten zweckentfremdet werden.

111. Es gibt eine breite Palette an möglichen Schutzmaßnahmen. Man kann sie in drei Kategorien zusammenfassen:

- i) Maßnahmen zwecks Sicherstellung einer Vollstreckung, z.B. einer Beschlagnahme oder einer Verfügung im Sinne einer „Sicherstellung von Vermögenswerten“ im Vorfeld des Verfahrens (*freezing injunction*);
- ii) Maßnahmen zur vorläufigen Regelung der Situation (z.B. in Familienangelegenheiten) und
- iii) Maßnahmen, welche die endgültige Entscheidung vorwegnehmen.

112. In zahlreichen Ländern muss der Kläger einen Rechtsschein (*fumus bonis juris*) darlegen und grundsätzlich nachweisen, dass mangels solcher Maßnahmen die Gefahr besteht, dass eine endgültige Entscheidung welcher Art auch immer nicht vollstreckt werden kann (*periculum in mora*). Die Maßnahme kann ohne Anhörung der Gegenpartei (*ex parte*) angeordnet werden, wobei der Beklagte aber nach einer entsprechenden Anordnung ein Anrecht auf Anhörung hat, sollte diese Maßnahme bestätigt oder aufgehoben werden.

113. In den Mitgliedstaaten ist in anderen Fällen sehr oft auf breiter Ebene der einstweilige Rechtsschutz gegeben (gelegentlich nur dann, wenn die Klage auf einer schriftlichen Grundlage beruht), um einen oder mehrere Aspekte der Streitigkeit vorläufig zu regeln. In den *common law* Ländern wurde ebenfalls das Instrument der „Anton Piller Order“ entwickelt, wonach von Gerichts wegen das Auffinden und die Beschlagnahme von Schriftstücken und anderen Beweismitteln angeordnet werden kann, die sich im Besitz oder unter der Kontrolle des Beklagten befinden und ansonsten vernichtet oder verborgen werden könnten. In Frankreich und in anderen Ländern dürften die Untersuchungsmaßnahmen *in futurum* eine ähnliche Funktion erfüllen.

d) Einleitung des Verfahrens

114. In den meisten Mitgliedstaaten sind vereinfachte (insbesondere elektronische) Formen der Verfahrenseröffnung geschaffen worden. Die Unterschiede zwischen den herkömmlichen Methoden der Verfahrenseinleitung gestalten den Vergleich zwischen den diversen Erleichterungen allerdings schwierig. So wird in einigen Ländern das Verfahren stets durch Maßnahmen eingeleitet, die in der Verhandlung getroffen werden, während der Kläger in anderen Ländern verpflichtet ist, dem Beklagten die Klage zuzustellen, bevor er die Sache vor Gericht anhängig macht. In diesen Staaten dürfte die Erleichterung nur daraus bestehen,

die Verfahrenseröffnung zu billigen, ohne dass eine solche Maßnahme getroffen wird.

e) Feststellung des Vorbringens der Parteien

115. Der CCJE hat die Bedeutung dieses Aspekts bereits (im Vorstehenden) bei der Würdigung des Grundsatzes Nr. 5 der Empfehlung Nr. R (84) 5 unterstrichen. Für eine gute Verfahrensführung ist es unerlässlich, von den einzelnen Zivilverfahrensparteien zu verlangen, dass sie ihre Stellung so ausführlich und rasch wie möglich darlegen – und sie diese nicht ohne besondere Formlichkeit ändern oder vervollständigen dürfen, sondern nur mit Genehmigung des Gerichts, das ein solches Vorgehen nur angesichts des Verfahrensstadiums und der Auswirkung billigen oder ablehnen sollte, welche die Änderungen oder Zusätze auf die Abwicklung dieses Verfahrens und die anderen Parteien haben könnte.

f) Summarische Verfahren

116. Auf diesem Gebiet sind die terminologischen Unterschiede wichtig. Die Instrumente des summarischen, vereinfachten und beschleunigten Verfahren werden von Staat zu Staat unterschiedlich ausgelegt. In einigen Staaten spricht man vom summarischen Verfahren, wenn die Entscheidung keine Rechtskraft hat, vom vereinfachten Verfahren, wenn einige Abschnitte gestrichen oder vereinfacht wurden und vom beschleunigten Verfahren, wenn die Fristen verglichen mit denjenigen eines gewöhnlichen Verfahrens verkürzt werden. Diese besonderen Merkmale können sich natürlich überschneiden, so dass ein Verfahren gleichzeitig summarisch, vereinfacht und beschleunigt sein kann.

117. Die *common law* Länder ihrerseits wenden den Begriff "summarisch" auf vereinfachte und beschleunigte Verfahren an, die zu einer endgültigen (rechtskräftigen) Entscheidung führen, obwohl sie ebenfalls Verfahren kennen, die zu einem vorläufigen Urteil führen, z.B. solche, die es dem Gericht gestatten, die „vorläufige“ Zahlung eines Betrags anzuordnen, der einen „angemessenen Teil“ der Summe zugunsten des Klägers nicht überschreitet, wenn von Gerichts wegen vorläufig festgestellt wurde, dass der Beklagte eine Schuld zu zahlen hat oder haften muss. Kann der Kläger die Begründetheit seiner Forderung in der Verhandlung nicht nachweisen, muss er die vorläufige Zahlung zuzüglich Zinsen erstatten.

118. Zwei Zivilverfahren sind von besonderer Bedeutung: i) das Mahnverfahren, ii) das „référé“ oder *kort geding* in den Niederlanden.

(i) Bei dem Mahnverfahren handelt es sich um ein Instrument, das bei unbestrittenen Geldforderungen besonders geeignet ist. Auf Antrag des Klägers erlässt das Gericht einen Zahlungsbefehl ohne Anhörung des Schuldners. In einigen Ländern ist eine schriftliche Grundlage zwecks Zahlungsanordnung erforderlich, in anderen ist die Erklärung seitens des Klägers

ausreichend. Bleibt der Schuldner während der gesetzlichen Frist untätig, wird der Zahlungsbefehl nach dem Vorbild eines gewöhnlichen Urteils vollstreckbar. Legt der Beklagte hiergegen Widerspruch ein, muss der Kläger ein gewöhnliches Verfahren einleiten, wenn er seine Forderung eintreiben möchte. Durch die Untätigkeit des Schuldners wird der ursprüngliche Zahlungsbefehl in eine gerichtliche und vollstreckbare Entscheidung mit Rechtskraft umgewandelt. In einigen Ländern ist der Urkundsbeamte mit diesem Verfahren betraut. Es handelt sich um ein schriftliches Vorgehen mit EDV-Möglichkeiten (solche Systeme existieren bereits in einigen Ländern). Zahlreiche Fälle werden mit Hilfe dieses Verfahrens abgewickelt.

(ii) Das Verfahren mit der Bezeichnung "référé" oder *kort geding* gestattet es dem Gericht, alle Fragen nach Anhörung der Parteien angesichts der zuweilen begrenzten Beweise zu klären, die sie dem Gericht kurzfristig vorlegen können. Dabei trifft der Richter entweder unmittelbar nach Anhörung der Parteien oder kurz danach eine Entscheidung, die zwar sofort vollstreckbar ist, aber keine Rechtskraft besitzt. Es steht den Parteien zu, ein Verfahren in der Hauptsache zu betreiben. Wird kein Verfahren eingeleitet, werden in dem „référé“ Beschluss die Rechte und Verpflichtungen der Parteien festgesetzt. Somit kommt es selten zu Verfahren in der Hauptsache. Wegen der Bedeutung des „référé“ wird diese Form des Verfahrens grundsätzlich einem erfahrenen Richter anvertraut (sehr oft dem Präsidenten des Gerichts). In der Praxis trägt das „référé“ Verfahren ebenfalls dazu bei, die Arbeitsbelastung des Gerichts zu verringern und Verzögerungen zu vermeiden, die in einigen Ländern Bestandteil von gewöhnlichen Zivilverfahren sind.

g) Vorabentscheidungen in der Hauptsache

119. Die Möglichkeit, „eine gesonderte Verhandlung in Bezug auf Einzelfragen anzuberaumen“, kann von großer Bedeutung sein. Nach Ansicht des CCJE sollten z.B. wesentliche Fragen der Gerichtsbarkeit zu Beginn des Verfahrens mit einer gesonderten Entscheidung geklärt werden. Auf diese Weise könnte man ausgedehnte unnötige und kostspielige Erörterungen zwecks Prüfung der Hauptsache vermeiden. In einigen Ländern gibt es aber überhaupt kein Instrument im Sinne von Vorabentscheidungen im Hauptverfahren und in anderen kann eine solche Entscheidung nur angefochten werden, nachdem das erstinstanzliche Gericht die Würdigung der Sache insgesamt abgeschlossen und eine Entscheidung getroffen hat.

120. Der CCJE ist sich der Notwendigkeit bewusst, dass die Fragen, die in einem Vorabentscheidungsverfahren in der Hauptsache behandelt werden können, sorgfältig auszuwählen und zu konkretisieren sind. So kann es sein, dass für eine Vorabfrage (oder für Rechtsbehelfe bei Vorabfragen) viel Zeit, Energie und Finanzmittel verwendet werden, wohingegen

der verbleibende Teil der Sache viel rascher und einfacher geregelt werden könnte. Unter Hinweis hierauf empfiehlt der CCJE, ein Vorabentscheidungsverfahren zu schaffen und sofortige Rechtsbehelfe gegen Vorabentscheidungen in der Hauptsache grundsätzlich zu gewährleisten.

121. Rechtswege mit dem Ziel, Verzögerungen bedingt durch solche Behelfe zu vermeiden, sollten entweder aus dem Erfordernis bestehen, die Genehmigung des erstinstanzlichen Gerichts oder der Berufungsinstanz einzuholen, um einen sofortigen Rechtsbehelf einzulegen, oder das Vorgehen der Berufungsinstanz zu beschleunigen.

h) Beweise und Unterlagen

122. In den meisten Staaten sind die Beweisregeln flexibel. In Sicherungsverfahren und solchen mit summarischem Charakter stützt sich die Entscheidung nicht notwendigerweise auf die Gesamtbeweislage. In den Ländern mit *civil law* braucht der Kläger in Bezug auf Sicherungsmaßnahmen nur einen Anscheinsbeweis vorzulegen, in den *common law* Ländern muss er grundsätzlich nur eine vertretbare Streitigkeit angesichts des Sachverhalts vorbringen.

123. Was die Zustellung der Unterlagen anbelangt, so gibt es zwischen den *common law* und den *civil law* Ländern erhebliche Unterschiede. In den Erstgenannten sind die einzelnen Parteien verpflichtet, die einschlägigen Unterlagen aus freien Stücken zu übersenden (d.h. diejenigen, auf die sie ihre Behauptung stützen oder die einen sachbezogenen Kontext zu ihrer Sache haben oder aber die Sache der Gegenpartei untermauern). Die Auflage, sowohl positive wie negative Unterlagen vorzulegen, führt oft dazu, entweder vor oder nach der Beweisübermittlung eine Einigung herbeizuführen. Diese trägt auch in erheblichem Maße dazu bei, den Sachverhalt vor Gericht festzustellen.

124. Dieses Vorgehen setzt aber die Redlichkeit der Rechtsbeistände voraus, wenn sie ihre Mandanten bezüglich der Aktenvorlage unterrichten. Sie führt auch zu Gerichtsgebühren und sonstigen Auslagen im Zusammenhang mit der Sammlung und Vorlage von Unterlagen. Man könnte demnach erachten, dass dieses Vorgehen sich besonders für umfangreichere oder komplexe Sachen eignet.

125. In zahlreichen anderen Ländern (insbesondere mit *civil law* Rechtsordnungen) kann eine Partei nur dann Einsicht in eine Unterlage im Besitz der Gegenpartei nehmen, auf die sich diese nicht stützen möchte, indem sie eine Verfügung beantragt und ersucht, ihr das betreffende Schriftstück zur Verfügung zu stellen. Dies setzt voraus, dass die antragstellende Partei in Kenntnis dieser Unterlage ist und diese bestimmt, was nicht immer einfach ist.

i) Allgemeine Befugnisse im Rahmen der Verfahrensleitung

126. Diese sind in jedem Abschnitt des Zivilverfahrens von Bedeutung, um eine angemessene und verhältnismäßige Leitung der Verfahren zu gestatten. Die Richter sollten die Möglichkeit haben, diese Befugnisse in Form von schriftlichen Anweisungen auszuüben, ohne dass die Parteien notwendigerweise ein Recht auf Anhörung haben. Sie sollten diese in Einklang mit der Empfehlung Nr. R (84) 5 sowohl während der Vorbereitung in der Vorverhandlung als auch bei anderen Sitzungen ausüben.

j) Günstige Kosten, Ausgaben und Zinsen

127. Im englischen Recht und in einigen anderen Rechtsordnungen gibt es Bestimmungen in Bezug auf Streitbeilegungsangebote und Zahlungen vor Gericht, die schwerwiegende finanzielle Auswirkungen für die Partei haben können, wenn es ihr vor Gericht nicht gelingt, ein günstigeres als das von der anderen Partei vorher unterbreitete Angebot zu machen. So kann ein Kläger anbieten, weniger als die Gesamtforderung zu akzeptieren oder der Beklagte kann anbieten, diese zu zahlen (im Falle einer Geldforderung muss der Beklagte auch seinem Angebot Folge leisten und den Geldbetrag vor Gericht zahlen). Erhält ein Kläger mehr als die Summe, die er anzunehmen bereit war, oder muss der Beklagte einen Betrag zahlen, der unter dem von ihm vorgeschlagenen liegt, können sich hieraus mit Ausnahme von geringfügigen Streitsachen unvorteilhafte Auswirkungen in Form von Kosten und in Bezug auf den Beklagten auch von Zinsen ergeben.

128. In einigen Ländern, in denen die Anwaltshonorare gesetzlich geregelt sind, hat der Gesetzgeber die vorgeschriebenen Beilegungskosten der Rechtsanwälte auf 150% des vollen Satzes angehoben, um diese zu bewegen, Vereinbarungen zu fördern.

k) Vollstreckung

129. Was die Vollstreckung der erstinstanzlichen Urteile anbelangt, so gibt es gegenwärtig unterschiedliche Auffassungen. In den *common law* Rechtsordnungen lautet die allgemeine Vorschrift, dass diese Urteile von Rechts wegen vollstreckbar sind, sofern das Gericht nicht aus gutem Grund eine Aussetzung der Vollstreckung anordnet. Ein triftiger Grund könnte daraus bestehen, dass entrichtete Beträge möglicherweise nicht beigetrieben werden könnten, wenn das Urteil später (in der Berufungsinstanz) revidiert wird. In den *civil law* Ländern hingegen sind die Fälle gelegentlich gesetzlich geregelt oder aber dem freien Ermessen des Gerichts überlassen. In dem Fall kann das Gericht eine vorläufige Vollstreckung gewähren, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass während der Berufsfrist eine bestimmte

Situation entsteht oder von der unterlegenen Partei heraufbeschwo- ren wird und somit der Urteilsspruch nicht mehr beachtet werden könnte. Grundsätzlich wird aber in diesem Fall die obsiegende Partei gebeten, eine Kautio- n wegen Schäden zu hinterlegen, die sich aus der Vollstreckung des Urteils ergeben könnten, wenn dieses in der Berufungsinstanz aufgehoben werden sollte. Generell gilt, dass bei Verurteilungen zu Fiskalstrafen von Gesetzes oder Gerichts wegen die Vollstreckbarkeit vorgesehen ist, es sei denn, der Schuldner hinterlegt eine Kautio- n.

130. Der CCJE ist der Ansicht, dass alle Länder Verfahren zwecks vorläufiger Vollstreckung schaffen sollten, um die Wirksamkeit der Justiz zu gewährleisten; diese sollten grundsätzlich angeordnet werden, wenn für die unterlegene Partei angesichts einer gegebenenfalls erfolgreichen Berufung hinlängliche Garantien bestehen.

1) Rechtsbehelfe

131. Die unterschiedlichen Rechtsbehelfe können in zwei große Gruppen unterteilt werden: a) Rechtsmittel beschränkt auf die Nachprüfung der rechtlichen Aspekte und der Beweiswürdi- gung ohne die Möglichkeit, in der Rechtsmittelinstanz neues Beweismaterial vorzubringen oder einen Aspekt zu behandeln, der in der ersten Instanz nicht gewürdigt wurde; und b) Rechtsmittel ohne diese Einschränkungen, wobei das Gericht neues Beweismaterial anneh- men und neue Aspekte berücksichtigen kann, die in der Rechtsmittelinstanz erhoben wer- den.

132. Es gibt Mischstrukturen, wonach es in bestimmten Fällen und vor bestimmten Gerich- ten möglich ist, den so genannten unbegrenzten „gewöhnlichen Rechtsbehelf“ einzulegen, in anderen Fällen und vor anderen Gerichten (wie dem Kassationsgerichtshof oder einem O- bersten Gericht) aber nur den „außergewöhnlichen Rechtsbehelf“ in Form einer begrenzten „Nachprüfung“, die nur unter besonderen Umständen möglich ist.

133. Die Unterschiede zwischen a) und b) lassen sich manchmal dadurch erklären, dass das Rechtsmittel nach der ersten Gruppe hauptsächlich als ein Instrument angesehen wird, um eine gleichförmige Anwendung der Rechtsgrundsätze sicherzustellen (*ius constitutionis*), wohingegen es nach der anderen Gruppe als ein Verfahrensrecht gilt mit der Hauptfunktion, einer bestimmten Partei eine neue Möglichkeit zu eröffnen (*ius litigationis*). Dabei stellt sich die Frage, ob es notwendig oder wünschenswert ist, einer Partei ein solches Verfahrensrecht vor irgendeinem Gericht, selbst im zweiten Rechtszug einzuräumen.

134. Der CCJE hat bei der Behandlung des Grundsatzes Nr. 5 aus der Empfehlung Nr. R (84) 5 (siehe oben) hervorgehoben, dass das Recht auf ein Rechtsmittel keineswegs nach Artikel 6 EMRK vorgeschrieben ist.

135. Obwohl der CCJE sich der Bürde der Gepflogenheiten in einigen Ländern bewusst ist, in denen die Ausübung eines unbegrenzten Rechts bevorzugt wird, was einem neuen Verfahren mit Fragen gleichkommt, die einem zweitinstanzlichen Gericht vorgelegt werden, möchte der CCJE seine grundsätzliche Ablehnung zu dieser Auffassung ausdrücken. Bei dem Recht einer Partei darauf, neues Beweismaterial vorzubringen oder neue rechtliche Fragen zu stellen, sollten Einschränkungen gegeben sein. Ein Rechtsmittel sollte nicht als eine unbegrenzte Möglichkeit gelten oder als eine solche betrachtet werden, Änderungen bei sachlichen oder rechtlichen Fragen anzubringen, die eine bestimmte Partei dem Gericht im ersten Rechtszug hätte vorlegen müssen. Dies diskreditiert die Rolle des Erstgerichts und dürfte jegliche Verfahrensführung im ersten Rechtszug unerheblich gestalten.

136. Nach Ansicht des CCJE führt dies gewöhnlich dazu, die rechtmäßigen Erwartungen der anderen Partei zu durchkreuzen und den Zeitaufwand, die Kosten und den Druck eines Gerichtsverfahrens zu vergrößern.

137. Der CCJE möchte aber feststellen, dass selbst die Länder mit einer *ius litigationis* Tradition diverse Mechanismen geschaffen haben (wie die Befugnis, bestimmte Rechtsbehelfe ohne Erfolgsaussichten für „offensichtlich unbegründet“ zu erklären), die ein gewisses Sicherheitsventil bilden, indem sie die Überlastung der Rechtsmittelgerichte bis zu einem bestimmten Grad mindern.

138. Der CCJE möchte demnach empfehlen, eine Überprüfung unbegründeter Rechtsmittel zu schaffen, indem entweder eine Bestimmung verankert wird, wonach die Zulässigkeit der Berufung von einem Gericht gewährt wird, oder im Wege eines gleichwertigen Instruments, das gewährleistet, dass die rasche Würdigung begründeter Rechtsbehelfe nicht behindert wird.

D. ALTERNATIVE FORMEN DER STREITBEILEGUNG (Alternative Dispute Resolution - ADR)

139. Der Europarat hat mehrere Instrumente zu alternativen Formen der Streitbeilegung (ADR) erarbeitet¹⁶. Eingedenk der zahlreichen Vorteile von ADR-Maßnahmen, darunter die Möglichkeit einer raschen Streitbeilegung, hat der CCJE vorgeschlagen, dass ADR zum Themenkreis bei der Ersten Europäischen Richterkonferenz im größeren Rahmen des „Verfahrensmanagements“ zählen sollte.

140. Die Erste Europäische Richterkonferenz hat die Bedeutung von ADR bei der raschen Streitbeilegung unterstrichen¹⁷. ADR-Maßnahmen können zwar nachweislich nicht als ideales Mittel zur Reduzierung der Arbeitsbelastung von Gerichten betrachtet werden, gleichwohl sind sie nützlich und wirksam, weil sie eine Einigung zwischen den Parteien in den Vordergrund stellen, was einer aufgezwungenen gerichtlichen Entscheidung jedenfalls vorzuziehen ist.

141. Der CCJE könnte ADR-Maßnahmen generell zu einem späteren Zeitpunkt gesondert untersuchen. Im Rahmen seiner Stellungnahme zur angemessenen Verfahrensdauer und zur Rolle der Richter im Verfahren erachtet der CCJE gegenwärtig für notwendig, die Entwicklung von ADR-Mechanismen zu fördern, die bei bestimmten Arten von Streitigkeiten besonders geeignet erscheinen, und die Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren, wie diese Mechanismen funktionieren und wie hoch ihre Kosten sind.

142. Da ADR und das Gerichtswesen ähnliche Ziele verfolgen, ist es unerlässlich, dass beim Rückgriff auf ADR ähnlich wie bei einem gewöhnlichen Gerichtsverfahren Prozesskostenhilfe zur Verfügung steht. Gleichwohl müssten die Ressourcen für Prozesskostenhilfe wie auch alle anderen öffentlichen Ausgaben zwecks Unterstützung von ADR auf einem Sonderetat verbucht und nicht dem Verwaltungsbudget der Gerichte angelastet werden (s. Rdnr. 23).

143. Gegenstand der Erörterungen innerhalb des CCJE waren insbesondere das Ausmaß

¹⁶ Der Europarat hat die folgenden Empfehlungen zu alternativen Formen der Streitbeilegung vorgelegt:

- Empfehlung Nr. R (98) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Familienmediation.
- Empfehlung Nr. R (99) 19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Mediation in Strafsachen.
- Empfehlung Rec (2001) 9 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über alternative Formen der Streitbeilegung zwischen Verwaltungsbehörden und Privatpersonen.
- Empfehlung Rec (2002) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Mediation in Zivilsachen.
-

¹⁷ Diese Konferenz behandelte hauptsächlich ADR-Maßnahmen in Zivilsachen.

der Mediation, die Rolle des Richters bei einer vor Gericht getroffenen Mediationsentscheidung, die Vertraulichkeit der Mediationstätigkeiten, die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle bei der Schulung/Zulassung auf Mediationsebene und des Richters als Mediator sowie das Erfordernis, dass die zwischen den Parteien im Wege einer Mediation erzielte Einigung gerichtlich bestätigt wird. Bei der Erörterung dieser Fragen ist, insoweit von Bedeutung, zwischen Strafsachen einerseits und Zivilsachen (und Verwaltungssachen) andererseits unterschieden worden.

144. Was den Anwendungsbereich von ADR anbelangt, so stellen die einschlägigen Empfehlungen des Europarats unter Beweis, dass diese sich nicht nur auf Zivilverfahren beschränken. Die Tragweite der Mediation in Strafsachen wirft spezielle Fragen auf, denen der CCJE bei seinen Erörterungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat.

145. Im Gegensatz zum Einsatz von ADR bei Zivilstreitigkeiten gestattet es die Mediation in Strafsachen nicht, die ständige Arbeitsbelastung im Gerichtswesen zu erleichtern, auch wenn diese in Bezug auf spätere Delikte präventiven Charakter hat.

146. Die Empfehlung Nr. R (99) 19 behandelt ausschließlich die „Mediation“ zwischen dem Straftäter und dem Opfer. Obwohl weitere Nachforschungen erforderlich sind, ist der CCJE der Ansicht, dass gegenwärtig eine breite Diskussion über das umfassendere Konzept einer "justitiellen Konfliktlösung" (Täter-Opfer-Ausgleich – TOA) stattfindet, d.h. von Verfahren mit der Möglichkeit, von dem üblichen Strafprozess abzuweichen, bevor dieser überhaupt einsetzt (unmittelbar nach der Festnahme), nachdem er begonnen hat (im Rahmen der Aburteilung) oder selbst während des Strafvollzugs. Der TOA bietet den Opfern, den Straftätern und gelegentlich den Vertretern der Gesellschaft die Möglichkeit zur unmittelbaren oder (notfalls über ein Zwischenorgan) mittelbaren Kommunikation in Bezug auf die Straftat (gewöhnlich ein geringfügiges Eigentumsdelikt oder Formen der Jugendkriminalität) und die Art der Wiedergutmachung. Dies kann den Delinquenten dazu verleiten, Ersatz entweder gegenüber dem Geschädigten zu leisten, sofern dieser es wünscht, oder zugunsten der Gemeinschaft, indem er beispielsweise das Eigentum in Stand setzt, Räumlichkeiten reinigt usw.

147. Infolgedessen hat der TOA im Bereich Strafsachen eine geringere Tragweite als ADR in Zivilsachen; die Gesellschaft kann in der Tat „Toleranzgrenzen“ festlegen, über die hinaus sie die Beilegung einer Strafsache nur im Rahmen eines gewöhnlichen Gerichtsverfahrens billigt. Im Gegensatz zu Zivilsachen ist die Gesellschaft häufig und zu Recht aktives Mitglied beim TOA. Zu den Kernbereichen eines Großteils des TOA zählt es, Straftäter erneut in die Gesellschaft zurückzuführen, der sie einen Schaden zugefügt haben, und sie insbesondere anzuregen, einen Teil des von ihnen verursachten Schadens zu ersetzen und die Gesellschaft zu bewegen, bei der Suche nach Lösungen zur Bekämpfung der örtlichen Kriminalität

beizutragen.

148. In mancher Hinsicht ist es notwendig, die Mechanismen des TOA sorgfältiger umzusetzen als ADR-Maßnahmen bei Zivilstreitigkeiten, weil es wesentlich heikler ist, einen Dialog zwischen dem Opfer einer Straftat und dem Delinquenten zu knüpfen, als zwei Parteien einer Zivilstreitigkeit zusammenzubringen; der Erfolg des Vorgehens hängt teilweise von der kulturellen Umstellung der Fachleute im Bereich Strafjustiz ab, die an übliche Verfahren und repressive Maßnahmen gewöhnt sind.

149. Der CCJE hat die Rolle des Richters bei Mediationsentscheidungen behandelt und zunächst erwogen, dass bei Zivil- und Verwaltungsverfahren der Einsatz der Mediation auf Betreiben der Parteien gewählt werden oder alternativ dem Gericht gestattet werden könne, den Parteien zu empfehlen, einen Mediator aufzusuchen, wobei deren Weigerung manchmal einen Einfluss auf die Kostenbegleichung haben könnte.

150. Das zweite System hat den Vorteil, dass Parteien, die einer Einigung grundsätzlich entgegenstehen, zur Führung eines Dialogs genötigt werden; in der Praxis kann sich ein solches Vorgehen als maßgeblich herausstellen, um in strittigen Angelegenheiten einen Ausweg zu finden.

151. Jedenfalls sollten die Parteien auch die Möglichkeit haben, den Einsatz der Mediation abzulehnen, wobei dies keinen Eingriff in das Recht der Parteien auf Verhandlung ihrer Sache darstellen sollte.

152. Was die Rolle des Richters bei Mediationsentscheidungen in Strafsachen anbelangt, so ist offensichtlich, dass dieser gewöhnlich überhaupt keine Rolle spielt, wenn eine Strafsache vor Beginn des Verfahrens vom üblichen Strafverfolgungsweg getrennt wird. Damit diese aber nach Eröffnung in Richtung TOA gelenkt werden kann, bedarf es einer gerichtlichen Anordnung. In den einzelnen Ländern sind ebenfalls Unterschiede in Bezug auf den fakultativen oder obligatorischen Charakter der Verfolgung festzustellen.

153. Da es innerhalb des TOA-Systems Verpflichtungen zu Lasten des Straftäters gibt und im Interesse des Opfers gewisse Einschränkungen möglich sind, ist der CCJE der Ansicht, dass es angebracht wäre, alle Regelungen im Sinne des TOA (oder gegebenenfalls diejenigen, die nicht auf einfache Verwarnungen ohne rechtliche Auswirkung zurückzuführen sind) offiziell per Gerichtsentscheid anzuerkennen. Dies würde in der Tat gestatten, diejenigen Delikte genauer zu bestimmen, die sich für Maßnahmen des TOA eignen, und die Bedingungen zwecks Achtung des Rechts auf ein faires Verfahren sowie anderer Vorschriften der EMRK festzulegen.

154. Müssen Mediationsvorgänge vertraulich sein? Die Erörterungen des CCJE belegen, dass diese Frage in Bezug auf Streitigkeiten in Zivil- und Verwaltungssachen zu bejahen ist. Der Versuch, eine Einigung zu erzielen, bedeutet allgemein, dass es den Parteien möglich sein muss, sich mit dem Mediator auf vertraulicher Basis über etwaige Beilegungsvorschläge ohne Weitergabe dieser Informationen zu unterhalten.

155. Allerdings wäre die Angabe nützlich, ob dieser vertrauliche Charakter absolut sein sollte oder im gegenseitigen Einvernehmen der Parteien aufgehoben werden kann. Fragen müsste man sich auch, ob schriftliches Material, das im Zuge der Mediation benutzt wurde, vor Gericht verwendet werden darf, sollte die Mediation scheitern.

156. Da das Mediationsverfahren auf dem Grundsatz der Einigung fußt, erscheint es dem CCJE möglich, die Vertraulichkeit im Falle einer Einigung der Parteien aufzuheben; ohne eine solche Einigung erscheint es unangemessen, vor Gericht Unterlagen zu berücksichtigen, welche die Ansicht einer Partei wiedergeben, oder aber Vorschläge des Mediators im Hinblick auf die Streitbeilegung. Offen bleibt die Frage, ob und inwieweit der Richter (wie dies bei einigen Gerichtsbarkeiten der Fall ist) die Weigerung zur Mediation oder zur gütlichen Beilegung berücksichtigen darf, wenn er eine Anordnung in Bezug auf die Gerichtskosten trifft.

157. Hinsichtlich des vertraulichen Charakters von ADR bei Strafsachen ist der CCJE der Ansicht, dass die Vertraulichkeit auch bei dieser Form von ADR gelten sollte, weil der Straftäter dazu ermuntert werden sollte, sich im Verlauf des Verfahrens im Wege des TOA offen zu äußern. Dabei stellt sich – insbesondere in Rechtsordnungen, in denen die Verfolgung verpflichtend ist – die Frage, welche Auswirkungen das Eingeständnis anderer Delikte durch den Delinquenten oder Personen, die am Mediationsprozess nicht beteiligt sind, zwangsläufig haben.¹⁸

158. Sowohl bei Strafsachen als auch auf Zivil- und Verwaltungsebene möchte der CCJE hervorheben, dass ADR-Maßnahmen sehr eng an das Gerichtswesen anzulehnen sind, weil Mediatoren über entsprechende Befugnisse und Befähigungen verfügen müssen und die erforderlichen Garantien in Form von Unparteilichkeit und Unabhängigkeit zwecks Ausübung dieser öffentlichen Dienstleistung erbringen müssen.

¹⁸ In Ziffer 14 des Anhangs zur Empfehlung Nr. R (99) 19 heißt es nur, dass „die Teilnahme an der Mediation nicht als Nachweis des Schuldeingeständnisses in späteren Gerichtsverfahren verwendet werden darf“

159. Daher unterstreicht der CCJE die Bedeutung der Ausbildung auf dem Gebiet der Mediation.

160. Der Einsatz von Mediatoren oder außergerichtlichen Mediatoreinrichtungen stellt eine angemessene Struktur dar, vorausgesetzt, dass der Justizapparat die Zuständigkeiten dieser Mediatoren oder privaten Organe sowie die Vereinbarungen betreffend deren Einschreiten und Dienstleistungskosten kontrollieren kann. Der CCJE erachtet, dass angemessene Rechtsvorschriften oder Gerichtspraktiken geschaffen werden sollten, um den Richter zu befähigen, die Parteien an einen gerichtlich bestellten Mediator zu überweisen.

161. Der CCJE erachtet es für möglich, dass auch Richter das Amt eines Mediators bekleiden. Dies gestattet es, das richterliche Know-how einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist es unerlässlich, die Unparteilichkeit der Richter zu wahren und insbesondere vorzusehen, dass sie diese Aufgabe nur bei Streitigkeiten übernehmen, über die sie kraft Amt nicht zu befinden haben. Der CCJE ist der Ansicht, dass eine vergleichbare Maßnahme sich in den Rechtsordnungen anbieten würde, in denen der Richter bereits beauftragt ist, eine Schlichtung zwischen den Parteien anzustreben.

162. Die gerichtliche Kontrolle der Mediatorenbestellung stellt nur einen Aspekt eines Systems dar mit dem Ziel, die mit einer Privatisierung der Streitbeilegung einhergehenden Risiken zu verhüten (auch in Bezug auf mögliche Eingriffe in die materiellen und formellen Rechte der Parteien), was durch einen massiven Einsatz von ADR-Maßnahmen bewirkt werden könnte. Nach Auffassung des CCJE ist auch von essenzieller Bedeutung, dass die Mediationsverfahren und deren Ausgang von den Gerichten überwacht werden.

163. Die Erörterungen im CCJE haben ergeben, dass die Parteien in bestimmten Situationen das Recht haben sollten, ihre Streitigkeit im Wege einer Einigung zu regeln, die keiner richterlichen Bestätigung bedarf. Eine solche Bestätigung könnte sich aber in bestimmten Sachen als wesentlich erweisen, vor allen Dingen wenn Zwangsmittel erwogen werden.

164. Jedenfalls sollte der Richter in dem Fall wesentliche Kontrollbefugnisse haben, insbesondere in Bezug auf die Achtung der Gleichbehandlung der Parteien, den Nachweis ihrer Zustimmung zu den vereinbarten Maßnahmen sowie die Achtung des Gesetzes und der öffentlichen Belange. Was die besonderen Merkmale der Mediation in Strafsachen anbelangt, so verweist der CCJE auf seine Anmerkungen in Ziffer 147.

ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

A. Zugang zum Recht

A.1. Die Staaten sollten die einschlägigen Informationen zur Wirkungsweise des Gerichtswesens verbreiten (Art der verfügbaren Verfahren, Durchschnittsdauer der einzelnen Gerichtsverfahren, Kosten und Risiken bei missbräuchlicher Anwendung der Rechtswege, alternative Formen der Streitbeilegung für Parteien, Grundsatzentscheidungen von Gerichten (s. Rdnr. 12-15).

A.2. Im Einzelnen:

- sollten der Öffentlichkeit Bürgerbroschüren angeboten werden;
- sollten die einzelnen Gerichte selbst an der Informationsweitergabe teilnehmen;
- sollten Lehrprogramme eine Darstellung des Gerichtswesens enthalten und Besuchsprogramme bei Gerichten vorsehen (s. Rdnr. 16 u. 17).

A.3. Es sollten vereinfachte und standardisierte Formate für rechtsförmliche Unterlagen benutzt werden, die zwecks Klageerhebung und -fortführung erforderlich sind, zumindest für bestimmte Formen von Rechtsstreitigkeiten (s. Rdnr. 18).

A.4. Die Technologie sollte weiterentwickelt werden, um den Rechtsuchenden zu gestatten, anhand von Computerprogrammen:

- die für eine Klageerhebung notwendigen Schriftstücke zu erhalten;
- online mit den Gerichten zu kommunizieren;
- umfassend, auch vor Verfahrenseröffnung, über die Art und Höhe der von ihnen zu tragenden Kosten unterrichten zu werden mit Hinweis auf die voraussichtliche Dauer des Verfahrens bis zur Entscheidung (s. Rdnr. 19).

A.5. Es ist sicherzustellen, dass die Vergütung der an der Rechtspflege beteiligten Personen die Durchführung überflüssiger Prozesshandlungen nicht fördert (s. Rdnr. 28).

A.6. In Übereinstimmung mit der Empfehlung Nr. R (84) 5 (Grundsatz Nr. 2-1 des Anhangs) ist die Sanktion des Verfahrensmissbrauchs vorzusehen (s. Rdnr. 28).

A.7. Die Staaten sollten den Anspruch der Rechtsuchenden gewährleisten, sich persönlich oder durch einen Vertreter ihrer Wahl vor Gericht zu verteidigen, insbesondere bei ver-

einfachten Verfahren, bei Rechtssachen mit geringem Streitwert und bei Verbraucherschutzsachen; es sollte aber das Erfordernis vorgesehen werden, dass Gerichte in Ausnahmefällen das Auftreten eines Rechtsanwalts anordnen können, wenn in der Sache besondere Schwierigkeiten vorliegen (s. Rdnr. 24-26).

A.8. Von staatlicher Seite sollte ein System der Prozesskostenhilfe geschaffen werden, das jedermann gestattet, in den Genuss des Zugangs zum Recht zu kommen, wobei nicht nur die Gerichtskosten einbezogen sind, sondern auch die Rechtsberatung dahingehend, ob es zweckmäßig oder notwendig erscheint, ein gerichtliches Verfahren anzustrengen. Diese Unterstützung sollte nicht nur den besonders mittellosen Personen vorbehalten sein, sondern auch - zumindest teilweise – denjenigen gewährt werden, deren Durchschnittseinkommen es nicht gestattet, die Kosten eines Prozesses allein zu tragen. Der Richter sollte die Möglichkeit haben, an den Entscheidungen zur Gewährung der Hilfe mitzuwirken und dabei der bindenden objektiven Unparteilichkeit nachkommen (s. Rdnr. 21 u. 22).

A.9. Die Prozesskostenhilfe sollte aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt und durch einen Sonderetat abgesichert werden, damit die entsprechenden Auslagen nicht dem Verwaltungsbudget der Gerichte angelastet werden (s. Rdnr 23).

B. Die Qualität des Gerichtswesens und deren Evaluierung – quantitatives statistisches Material - Monitoring-Verfahren

B.1. Die Qualität des Gerichtswesens hängt sowohl von der Güte der Infrastrukturen ab, die anhand von Kriterien bemessen werden kann und denjenigen ähnelt, die auf andere öffentlichen Einrichtungen zutreffen, als auch von der Befähigung der Juristen (Richter wie Rechtsanwälte, Staatsanwälte und Urkundsbeamten), deren Tätigkeit nur vor dem Hintergrund des Rechts und der Praxis sowie der Standesregeln oder richterlichen Ehrenkodizes bemessen werden kann (s. Rdnr. 31).

B.2. Es ist notwendig, die Qualität des gerichtlichen Vorgehens auch anhand seiner sozialen und wirtschaftlichen Effizienz mit Hilfe von Kriterien zu bewerten, die gelegentlich denjenigen ähneln, die im Hinblick auf andere öffentliche Bereiche herangezogen werden (s. Rdnr. 32 u. 33).

B.3. Die Evaluierung der Tätigkeit der Gerichte insgesamt oder von einzelnen Instanzen oder örtlichen Gerichtseinheiten darf nicht mit der Bewertung beruflicher Fähigkeiten einzelner Richter verwechselt werden, die anderen Zielsetzungen dient. Vergleichbare Erwägungen können auch bei den Tätigkeiten anderer Juristen anwendbar sein, die am Vorgehen

des Gerichtswesens beteiligt sind (s. Rdnr. 33 u. 34).

B.4. Bei der statistischen Erhebung auf dem Gebiet des Gerichtswesens sollte eine Überschneidung zwischen der qualitativen Evaluierung der Justiz und der beruflichen Bewertung von Richtern vermieden werden. So erscheint es nicht angemessen, den Prozentsatz an Entscheidungen, die in der Berufungsinstanz revidiert werden, als einzigen Indikator oder als einen solchen zu benutzen, der bei der qualitativen Evaluierung des gerichtlichen Vorgehens unbedingt notwendig ist. Erwägungen dieser Art gelten auch für andere Systeme, bei denen bei richterlichen Einzelentscheidungen eine gewisse Evaluierung anhand von Methoden möglich ist, die sich vom rechnerischen Abzug geänderter Entscheidungen unterscheiden (s. Rdnr. 35-37).

B.5. Obwohl es gegenwärtig keine allgemein anerkannten Kriterien in Bezug auf die Datenerhebung gibt, sollte die Datenerfassung auf die Evaluierung des Justizwesens in einem größeren Umfeld abzielen, d.h. im Rahmen seines Wechselspiels mit anderen Größen (Richter und Anwälte, Justiz und Polizei, Rechtsprechung und Gesetzgebung usw.), weil die meisten Störungen des Justizapparats auf mangelnde Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren zurückzuführen sind (s. Rdnr. 39).

B.6. Bei der Datenerhebung ist es auch unerlässlich, die Verknüpfung zwischen der Qualität des Justizwesens und dem Vorhandensein hochwertiger Infrastrukturen und von geeignetem Hilfspersonal zu unterstreichen (s. Rdnr. 31 u. 38).

B.7. Außerdem sollte die „Qualität“ der Justiz nicht als Synonym für die einfache "Leistungsfähigkeit" des Gerichtswesens betrachtet werden. Vielmehr müsste der qualitative Ansatz gelten, wonach zu bewerten ist, inwieweit das System entsprechend den allgemeinen gerichtlichen Zielsetzungen der Justiznachfrage gerecht werden kann in der Erkenntnis, dass die rasche Verfahrensabwicklung nur eines dieser Ziele darstellt (s. Rdnr. 38-42).

B.8. Die Qualitätsindikatoren sollten auf der Grundlage einer breiten Akzeptanz seitens der Juristen ausgewählt werden (s. Rdnr. 43).

B.9. Es sollte eine regelmäßige Erfassung und Nachprüfung von Daten erfolgen, wobei Verfahren unabhängiger Organe eine rasche Anpassung der Gerichtsorganisation an den geänderten Arbeitsanfall ermöglichen sollten (s. Rdnr. 46-48).

B. 10. Um die Erfüllung dieses Gebots und den Garantien der richterlichen Unabhängigkeit gerecht zu werden, sollte das in den Randnummern 37 und 45 der Stellungnahme Nr. 1 (2001) des CCJE bezeichnete unabhängige Organ als Behörde fungieren, das für die Auswahl und Erfassung der "Qualitäts-" Daten, die Ausgestaltung des Datenerfassungsverfahrens, die Auswertung

der Ergebnisse, die Rückübermittlung dieser Evaluierung sowie die Kontroll- und Monitoringverfahren zuständig ist. Die Staaten sollten jedenfalls darüber wachen, dass diese Aktivitäten im öffentlichen Bereich verbleiben, um die einschlägigen politischen Interessen zu wahren, die mit der justiziellen Datenverarbeitung verbunden sind (s. Rdnr. 43-48).

C. Arbeitsanfall und Verfahrensmanagement

Allgemeines

C.1. Die in der Empfehlung Nr. R (87) 18 über die Verringerung des Arbeitsanfalls der Gerichte aufgeführten Empfehlungen sollten befolgt werden.

C.2 Die Staaten sollten den Straf- und Zivilgerichten hinlängliche Mittel zur Verfügung stellen und die Richter sollten (selbst wenn sie keine unmittelbare Verwaltungsrolle wahrnehmen) bei den Entscheidungen zur Gestaltung einer modernen Justiz und den hier maßgeblichen Prioritäten konsultiert werden und Einfluss darauf nehmen (s. Rdnr. 52-55).

C.3. Die Richter sollten eine einvernehmliche (von den Parteien selbst ausgehandelte oder im Wege der Mediation erzielte) Beilegung fördern, die sich durch einen selbständigen Wert auszeichnet, weil sie im Gegensatz zur gerichtlich erzwungenen Regelung Ausdruck der Grundsätze in Form von freier Option und Einverständnis ist (s. Rdnr. 50 und Abschnitt D).

C.4. In den Ländern, in denen dies nach der Verfassung gestattet ist, sollte eine gewisse flexible Struktur erstrebenswert sein, die einen relativ einfachen Austausch von Richtern und/oder Rechtssachen zwischen den Gerichten ermöglicht, zumindest vorübergehend und mit Einverständnis der Richter, um den Fluktuationen beim Arbeitsanfall zu begegnen. Sollte die Schließung eines Gerichts beabsichtigt werden, sollte auf jeden Fall der Anspruch der Rechtsuchenden auf einen leichten Zugang zu ihren Gerichten beachtet werden (s. Rdnr. 57-60).

C.5. Der Einsatz eines Einzelrichters sollte erleichtert werden, um die Schuld oder Unschuld unter den in Ziffer 61-64 bezeichneten Bedingungen festzustellen. Der CCJE ist ebenso der Ansicht, dass die Schulung und die Laufbahnstrukturen in den Ländern gefördert werden sollten, um den Einsatz von Einzelrichtern bei erstinstanzlichen Sachen in vollem Umfang zu gestatten, und zwar überall dort, wo dies in Anbetracht der Erfahrung und Fähigkeiten der verfügbaren Richter sowie der Art dieser Verfahren möglich ist (s. Rdnr. 61-64).

C.6. Die Richter sollten über Hilfspersonal mit guten Befähigungen auf rechtlichem Gebiet verfügen, dem sie bestimmte Tätigkeiten übertragen können (s. Rdnr. 65).

C.7. Die in der Empfehlung Nr. R (86) 12 bezeichneten nichtgerichtlichen Aufgaben sollten

Organen oder Angehörigen des Gerichtspersonals anvertraut werden, die keine Richter sind, wobei es angebracht ist, die Risiken zu beachten, wenn den Richtern die Ausübung privater Aktivitäten gestattet werden sollte, die sich auf deren öffentliches Amt auswirken können. Richter sollten nicht davon abgehalten werden, an Ausschüssen oder anderen nichtgerichtlichen Organen teilzunehmen, sollten aber besondere Vorsicht walten lassen, bevor sie der Würdigung von Sachen zustimmen, bei denen vorwiegend nichtrechtliche Entscheidungen ergehen (s. Rdnr. 66-69).

C.8. In Strafrechtssachen sollten Prozesskostenhilfe und der unentgeltliche rechtsanwaltliche Beistand zugunsten der Rechtsuchenden verfügbar sein, ohne eine Bewertung der Stellungnahme des Beschuldigten vorzunehmen. Der CCJE empfiehlt ebenfalls, die Unterschiede in Bezug auf die Art und Schwere der Sachen, derentwegen diese Hilfe und Vertretung in den einzelnen Ländern angeboten werden, zu prüfen. In Zivilsachen sind geeignete Kontrollsysteme zu schaffen, um im Voraus die Begründetheit von Klagen einzuschätzen (s. Rdnr. 70).

C.9. Was die Gesamtaspekte des Verfahrensmanagements anbelangt, so bietet eine Vergleichsstudie im Hinblick auf die in anderen Staaten gesammelten Erfahrungen nützliche Auskünfte zu verfahrenstechnischen Maßnahmen an, die geschaffen werden könnten und von denen einige im Vorstehenden eingehender dargelegt worden sind.

Strafsachen

C.10. Die Staaten, die noch kein System auf der Grundlage des Opportunitätsprinzips bei der Strafverfolgung oder vergleichbare Strukturen geschaffen haben, sollten neue Studien zu diesem Thema durchführen, um die Empfehlung Nr. R (87) 18 umzusetzen (s. Rdnr. 73-77).

C.11. Alle Länder sollten sich fragen, ob ein System der Strafminderung als Gegenleistung für ein Schuldbekennnis ihrem Strafjustizwesen nicht bestimmte Vorteile bringen würde. Ein solches Bekenntnis sollte vor Gericht erfolgen und von einem Richter akzeptiert werden. Rechtsanwälte sollten die berufliche Verpflichtung haben, sicherzustellen, dass das Schuldbekennnis auf einer freien Willensäußerung beruht und die Absicht umfasst, jeden zur Last gelegten Tatbestand zuzugeben (s. Rdnr. 79-89).

Zivilsachen

C.12. Damit die Staaten ihrer Verpflichtung aus Artikel 6 EMRK nachkommen und den Grundsatz beachten, wonach jede Person "ein Recht darauf hat, dass über ihre Streitigkeiten in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird", sollten die Staaten hinlängliche Ressourcen bereitstellen und die Gerichte sollten die Sachen

in einer Weise würdigen, die fair und ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den Bedürfnissen der Parteien steht, wobei die Interessen der Parteien an anderen Rechtssachen und der Öffentlichkeit generell zu berücksichtigen sind; es geht darum, das Verfahren so zu führen, dass gegenüber den Parteien möglichst Recht gesprochen wird mit einem Kostenaufwand, der zu den aufgeworfenen Fragen, den strittigen Beträgen und (unbeschadet der staatlichen Pflicht zur Bereitstellung angemessener Mittel) den Eigenressourcen des Gerichts im Verhältnis steht und dass den Parteien bei anderen Streitigkeiten ein fairer gerichtlicher Zeitaufwand zwecks Behandlung ihrer Sachen geboten wird (s. Rdnr. 103-104).

C.13. Die angemessene Führung des Gerichtsverfahrens hängt von der aktiven richterlichen Verwaltung der Sachen ab, deren Grundsätze in der Empfehlung Nr. R (84) 5 aufgeführt sind. Wichtigster Aspekt ist hierbei, dass die Gerichte bereits zu Beginn und über die Gesamtdauer der Instanz die Terminplan und die Verfahrensdauer kontrollieren, indem sie feste Termine setzen und die Befugnis haben, Vertagungen der Sache auch gegen den Willen der Parteien zu untersagen (s. Rdnr. 90-102).

C.14. Die Parteien sollten verpflichtet sein, ihre Ansichten und die jeweiligen Beweismittel selbst zu bestimmen und sich daran zu halten, wobei die Richter im ersten Rechtszug wie in der Berufungsinstanz befugt sein sollten, Änderungen und/oder neues Beweismaterial auszuschließen, nachdem die Parteien sich festgelegt haben (s. Rdnr. 122-125).

C.15. Die Staaten sollten a) effiziente Schutzmaßnahmen, b) summarische, vereinfachte und/oder beschleunigte und c) Verfahren schaffen mit der Möglichkeit, bestimmte Fragen (einschließlich solche der Gerichtsbarkeit) im Sinne von Vorabentscheidungen zu behandeln sowie eine rasche Würdigung von Rechtsbehelfen gegen solche Vorabentscheidungen (s. Rdnr. 111-131).

C.16. Die Gerichtsentscheidungen sollten ungeachtet jeglicher Berufungen und gegebenenfalls vorbehaltlich der Hinterlegung einer Kautions, um die unterlegene Partei im Falle einer erfolgreichen Berufung zu schützen, sofort vollstreckbar sein (s. Rdnr. 129-130).

C.17. Die Länder sollten die Möglichkeit vorsehen, in ihrer Rechtsordnung unbegründete Rechtsmittel zu unterbinden, damit die rasche Erledigung begründeter Rechtsbehelfe nicht tangiert wird (s. Rdnr. 138).

D. ALTERNATIVE FORMEN DER STREITBEILEGUNG (ADR)

D.1. Die Entwicklung von ADR-Maßnahmen sollte gefördert und die Öffentlichkeit in Bezug auf deren Existenz, Funktionsweise und Kosten sensibilisiert werden (s. Rdnr. 141).

D.2. Beim Rückgriff auf ADR-Maßnahmen sollte wie bei gewöhnlichen Gerichtsverfahren Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehen. Gleichwohl müssten die Ressourcen für Prozesskostenhilfe wie auch alle anderen öffentlichen Ausgaben zwecks Unterstützung von ADR auf einem Sonderetat verbucht und nicht dem Verwaltungsbudget der Gerichte angelastet werden (s. Rdnr. 142).

D.3. Im Gegensatz zum Einsatz von ADR bei Zivilstreitigkeiten gestattet es die Mediation in Strafsachen nicht, die ständige Arbeitsbelastung im Gerichtswesen zu erleichtern, auch wenn diese in Bezug auf spätere Delikte präventiven Charakter hat. Da die Empfehlung Nr. R (99) 19 ausschließlich die „Mediation“ zwischen dem Straftäter und dem Opfer behandelt, bedarf es weiterer Nachforschungen in Bezug auf das umfassendere Konzept einer „justitiellen Konfliktlösung“ (*Täter-Opfer-Ausgleich – TOA*), d.h. von Verfahren mit der Möglichkeit, von dem üblichen Strafprozess abzuweichen, bevor dieser überhaupt einsetzt (unmittelbar nach der Festnahme), nachdem er im Rahmen der Aburteilung begonnen hat oder selbst während des Strafvollzugs. Eingedenk dessen, dass die Mechanismen des TOA sorgfältiger umzusetzen sind als ADR-Maßnahmen bei Zivilstreitigkeiten, weil es wesentlich heikler ist, einen Dialog zwischen dem Opfer einer Straftat und dem Delinquenten zu knüpfen, als zwei Parteien einer Zivilstreitigkeit zusammenzubringen. Der Erfolg eines solchen Vorgehens hängt teilweise von der kulturellen Umstellung der Fachleute in Bereich Strafjustiz zusammen, die an übliche Verfahren und repressive Maßnahmen gewöhnt sind (s. Rdnr. 146-149).

D.4. Bei Zivil- und Verwaltungsverfahren kann der Einsatz der Mediation auf Betreiben der Parteien gewählt werden oder dem Gericht kann alternativ gestattet werden, diese Form zu empfehlen. Die Parteien sollten die Möglichkeit haben, den Einsatz der Mediation abzulehnen; diese Weigerung sollte aber keinen Eingriff in das Recht der Parteien auf Verhandlung ihrer Sache darstellen (s. Rdnr. 150-152).

D.5. Wird eine Strafsache im Rahmen der Mediation vor Verfahrensbeginn vom üblichen Strafverfolgungsweg getrennt, bedarf es einer gerichtlichen Anordnung. Alle Regelungen im Sinne des TOA (oder gegebenenfalls diejenigen, die nicht auf einfache Verwarnungen ohne rechtliche Auswirkung zurückzuführen sind), sollten offizielle per Gerichtsentscheid anerkannt werden (s. Rdnr. 151-152).

D.6. Die im Verlauf eines Mediationsvorgangs bei Zivil- und Verwaltungsstreitigkeiten erteilten Auskünfte sollten vertraulich sein. Der vertrauliche Charakter kann im gegenseitigen Einvernehmen der Parteien aufgehoben werden. Es stellt sich aber die Frage, ob und inwieweit der Richter die Weigerung zur Mediation oder zur gütlichen Beilegung berücksichtigen darf, wenn er eine Anordnung in Bezug auf die Gerichtskosten trifft (s. Rdnr. 154-156).

D.7. Die Vertraulichkeit gilt auch bei ADR-Maßnahmen in Strafsachen, insbesondere in den Ländern, in denen die Verfolgung verpflichtend ist. Dabei stellt sich die Frage, welche Auswirkungen das Eingeständnis anderer Delikte durch den Delinquenten oder Personen zwangsläufig haben, die am Mediationsprozess nicht beteiligt sind (s. Rdnr. 157).

D.8. Sowohl bei Strafsachen als auch auf Zivil- und Verwaltungsebene sollten ADR-Maßnahmen sehr eng an das Gerichtswesen angelehnt werden. Angemessene Rechtsvorschriften oder Gerichtspraktiken sollten den Richtern gestatten, die Parteien an einen gerichtlich bestellten Mediator zu überweisen, der ordnungsgemäß geschult ist und die entsprechenden Befugnisse und Befähigungen aufweisen sowie die erforderlichen Garantien in Form von Unparteilichkeit und Unabhängigkeit zwecks Ausübung dieses öffentlichen Amtes erbringen muss (s. Rdnr. 157-159 und 161).

D.9. Die Richter können selbst das Amt eines Mediators bekleiden, weil dies gestattet, der breiten Öffentlichkeit das richterliche Know-how zur Verfügung zu stellen. Gleichwohl ist es unerlässlich, deren Unparteilichkeit zu wahren, indem insbesondere vorgesehen wird, dass sie diese Aufgabe nur bei Streitigkeiten übernehmen, über die sie kraft Amt nicht zu befinden haben (s. Rdnr. 161).

D.10. ADR-Mediationsvereinbarungen sind gerichtlich zu bestätigen, insbesondere wenn Zwangsmittel erwogen werden. Jedenfalls sollte der Richter in dem Fall wesentliche Kontrollbefugnisse haben, insbesondere in Bezug auf die Achtung der Gleichbehandlung der Parteien, den Nachweis ihrer Zustimmung zu den vereinbarten Maßnahmen sowie die Achtung des Gesetzes und der öffentlichen Belange. Andere Garantien sollten die spezifischen Merkmale bei der Mediation in Strafsachen betreffen (s. Rdnr. 162-164).

A N H A N G

**Verzeichnis der in dieser Stellungnahme angegebenen Vertragstexte und Instrumente
des Europarats**

Stellungnahme des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) Nr. 1 (2001) über Normen zur Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter.

Stellungnahme des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) Nr. 2 (2001) über die Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte unter Bezugnahme auf die Effizienz der Justiz und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Stellungnahme des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) Nr. 3 (2002) über die Grundsätze und Vorschriften zum Berufsethos der Richter, insbesondere in Bezug auf die Standesregeln, das unvereinbare Verhalten und die Unparteilichkeit.

Entschließung (78) 8 über die Prozesskostenhilfe und die Rechtsberatung.

Empfehlung Nr. R (84) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze des Zivilprozesses zur Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz.

Empfehlung Nr. R (86) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu bestimmten Maßnahmen mit dem Ziel, den Arbeitsanfall der Gerichte zu verhüten und zu verringern.

Empfehlung Nr. R (94) 12 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter.

Empfehlung Nr. R (87) 18 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Mediation in Strafsachen.

Empfehlung Nr. R (95) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Geschäftsführung in der Strafjustiz.

Empfehlung Nr. R (98) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Familienmediation.

Empfehlung Nr. R (99) 19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Mediation in Strafsachen.

Empfehlung Rec (2001) 9 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über alternative Formen der Streitbeilegung zwischen Verwaltungsbehörden und Privatpersonen.

Empfehlung Rec (2002) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Mediation in Zivilsachen.