



**Stellungnahme
des Deutschen Richterbundes
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts
(2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz – 2. KostRMoG)**

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des
Deutschen Bundestags am 13. März 2013

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung des Rechtsausschusses des
Deutschen Bundestages am 13.03.2013 und nehme zur Sache wie folgt Stellung:

Einleitung

Mit dem Zweiten Gesetz zur Modernisierung des Kostenrechts
(2.Kostenrechtsmodernisierungsgesetz – 2. KostRMoG) setzt der Gesetzgeber
seine Bemühungen fort, ein zeitgemäßes Justizkostenrecht zu schaffen. Der

Deutscher Richterbund hat bereits in seiner schriftlichen Stellungnahme vom April 2012 die Reform von der Gesetzestchnik und Struktur als gelungen eingeschätzt. Bei dieser Beurteilung verbleibt es auch in Bezug auf den jetzt vorgelegten Entwurf vom 14.11.2012 (BT-Ds 17/11471).

Wir wenden uns jedoch deutlich gegen die zu geringe Erhöhung der Gerichtsgebühren. Verbleibt es bei den jetzigen Planungen, wird dies die Situation der Justiz in den nächsten Jahren erheblich verschlechtern und damit die auch im internationalen Vergleich qualitativ hohe Rechtsprechung gefährden. Der wichtige Standortfaktor Justiz droht weiter zu erodieren.

Situation in der Justiz

Nach wie vor ist die Justiz bei zu geringer Sachmittelausstattung hoch belastet. Dem Ausschuss ist bekannt, dass nach PEBB§Y die Richter und Staatsanwälte fast durchweg deutlich über 100 % arbeiten müssen. Mindestens genau so bedrückend ist aber die Belastung bei den Rechtspflegern oder den Servicekräften. Im Servicebereich wurde zudem in den letzten Jahren deutlich Personal abgebaut. Dies bringt täglich Sand in das Getriebe der Gerichte. Schließlich haben wir auch zu wenig Gerichtsvollzieher und Wachtmeister. Die Justiz steht insgesamt unter einem erheblichen Kostendruck, der nachhaltig den Arbeitsalltag an den Gerichten und Staatsanwaltschaften in den Ländern prägt. Die Justizminister sind bereits in der Vergangenheit nicht in der Lage gewesen, den Finanzbedarf der Justiz hinreichend abzudecken. Sie sind regelmäßig von den finanziellen Vorgaben des Finanzministers abhängig und unterstehen der Kabinettsdisziplin. Der Kostendruck ist nicht nur an den Belastungszahlen abzulesen, sondern exemplarisch auch an den Plänen der Exekutive zu Gerichtsschließungen etwa in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Hessen oder Sachsen. Ich werde später noch einmal zum Justizgewährungsanspruch der Bürger ausführen. Hier wird die Gefährdung dieses Anspruchs durch den Kostendruck für jedermann sichtbar.

Kostendeckungsgrad

In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, warum in der politischen Diskussion der Kostendeckungsgrad der Justiz eine so hohe Bedeutung bekommen hat. Zwar fließen die Gebühreneinnahmen der Justiz in den Landeshaushalt ein und stehen nicht etwa isoliert der Justiz zur Verfügung. Sinkt aber der Kostendeckungsgrad ab, dann müssen die neu entstehenden Finanzierungslücken unweigerlich aus den allgemeinen Steuereinnahmen abgedeckt werden. Der Finanzminister wird hierzu nur bereit sein, wenn der Justizminister seinerseits Einsparungen vornimmt. Die Finanzminister haben dabei in der Vergangenheit wenig Respekt vor der Justiz als 3. Staatsgewalt gezeigt. Sie stehen ihrerseits unter einem erheblichen Spardruck und geben diesen voll an die Justiz weiter. Je geringer die Gebühreneinnahmen der Justiz sind, umso größer wird der Spardruck auf die Justiz. Einer der maßgeblichen Gründe des Gesetzgebungsentwurfs, die Gerichtsgebühren nicht höher anzuheben, ist die Sorge, der Bürger werde auf Grund zu hoher Gebühren keinen Rechtsschutz mehr in Anspruch nehmen. Der Bürger hat aber auch wenig davon, wenn er bei niedrigen Gebühren diesen Zugang leicht findet, dann aber auf eine Justiz trifft, die durch eine Erosion ihrer finanziellen Basis nicht mehr die gewohnte Qualität bieten kann. Zwischen der Finanzausstattung der Justiz und ihrer Qualität gibt es einen untrennbaren Zusammenhang. Bei aller Motivation der Richter, Rechtspfleger und aller Beschäftigten können sie nicht jede Lücke abfangen, die sich auftut. Wir brauchen deshalb eine gute finanzielle Basis, deren Grundstock das eigene Gebührenaufkommen sein muss.

Vielleicht werden Sie diese Sorge um die Qualität als übertrieben ansehen und auf die in der Tat bestechend guten Ergebnisse der deutschen Justiz in internationalen Vergleichsuntersuchungen verweisen. Dann möchte ich Ihnen an dieser Stelle aber auch als Praktiker sagen, wie diese Ergebnisse möglich sind. Als Direktor des Amtsgerichtes Bielefeld muss ich mich zum Beispiel gegenwärtig damit beschäftigen, wie die Beleuchtung auf den Fluren des Gerichts auch noch nach 20:00 Uhr sichergestellt werden kann und ob das Gebäude am Wochenende zu beheizen ist, weil die Kolleginnen und Kollegen auch zu den Zeiten arbeiten. Es gibt auch nicht wenige Beschäftigte, die Überstunden verfallen lassen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ich meine, auf solche Beschäftigten können Sie stolz sein. Ich bitte hier aber darum, diese Beschäftigten auch bei der Finanzierung der Justiz zu unterstützen.

Dass es hier zu einem Problem gekommen ist, brauche ich nicht näher darzulegen. Dies ist durch die Untersuchungen der Bundesländer zur Entwicklung der Kostendeckungsquoten erwiesen.

Ausblick

Die finanziellen Herausforderungen der Justiz werden sich zukünftig noch erheblich verschärfen – umso wichtiger ist es, dass heute die richtigen Schritte unternommen werden. Folgende Punkte werden den Kostendruck erhöhen:

- Die zwingenden rechtlichen Vorgaben zur Reduzierung der Schuldenaufnahme (Schuldenbremse),
- die Einführung der elektronischen Akte bis 2020 mit gravierenden Investitionskosten,
- die demographische Entwicklung mit einem vermutlich weiteren deutlichen Anstieg der Kosten durch Betreuungen,
- steigende Pensionslasten,
- weitere Auslagerungen von Aufgaben auf staatliche Einrichtungen, für deren Inanspruchnahme die Justiz Kosten zu tragen hat (Liegenschaftsbehörden, Rechenzentren etc.).

Da diese Entwicklungen auch bereits im Zeitraum bis zur nächsten Gebührenerhöhung eintreten werden, müssen sie schon beim jetzigen Gesetzgebungsvorhaben berücksichtigt werden.

Teilnahme an der Wertschöpfung

Die Justiz kann ihre wichtige gesellschaftliche Aufgabe nur dann wahrnehmen, wenn sie an der Entwicklung der Wertschöpfung in unserer Gesellschaft teilnimmt. Dies ist aber nach dem Gesetzesentwurf nicht der Fall. In diesem Zusammenhang sind die Vergleichszahlen für das Jahr 1987 (Festsetzung der Gebühren nach der Kostenordnung) und 2004 (Gebühren nach dem Gerichtskostengesetz) relevant. Seit 1991, dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung, bis zum Jahr 2012 hat

sich das Bruttoinlandsprodukt um über 30 % erhöht; die Preise sind gar im gleichen Zeitraum um rd. 48 % gestiegen. Der Gesetzgeber sieht aber im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit nur eine Gebührenerhöhung von 13 % vor, die sich sogar noch auf einen längeren Zeitraum bezieht. Es liegt auf der Hand, dass die Justiz bei einer solchen Erhöhung mit der gesellschaftlichen Entwicklung nicht Schritt halten kann. Die Erhöhung ist bezogen auf den relevanten Zeitraum entgegen der Gesetzesbegründung eben nicht spürbar, sondern fällt von den relevanten Vergleichsgrößen völlig ab.

Dies sieht offensichtlich auch die Bundesregierung. Sie begründet deshalb diese bescheidene Erhöhung in ihrer Gegenäußerung zum Bundesrat wie folgt:

„Die Erhöhungen in diesem Bereich berücksichtigen, dass insbesondere in Grundbuch- und Nachlasssachen bereits nach geltendem Recht zum Teil erhebliche Überschüsse erzielt werden und eine über den Regierungsentwurf hinausgehende Verteuerung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen könnte. In anderen Bereichen, z.B. im Betreuungsrecht und in Kindschaftssachen, steht der Gedanke der staatlichen Fürsorge im Vordergrund und lässt eine Erhöhung der Gebühren problematisch erscheinen. Sie wäre den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu vermitteln.“

Mit dem ersten Teil der Entgegnung nimmt die Bundesregierung auf die in einigen Ländern durchgeführte Kosten- und Leistungsrechnung Bezug. Man kann durchaus die Auffassung vertreten, dass eine weitere nennenswerte Gebührenerhöhung in Grundbuch- und Nachlasssachen nicht vertretbar sei, da mit den Gebühren jetzt schon Überschüsse erzielt würden. Dann muss aber doch strukturell an anderer Stelle auch umgekehrt die Überlegung angestellt werden, ob nicht dort für den Steuerzahler eine Subventionierung von Justizleistungen zugunsten einzelner Bürger unangemessen ist. Diese Überlegungen stellt der Gesetzgeber aber im Gesetzesentwurf nicht an. Vielmehr werden die Gerichtsgebühren nach dem GKG linear unter dem Strich um voraussichtlich 12 % angepasst. Der Gesetzesentwurf verbleibt damit in der gegenwärtigen Struktur und setzt die Konsequenzen aus der Kosten- und Leistungsrechnung damit nur einseitig dort zu Lasten der Justiz um, wo sich weitere Erhöhungen verbieten. Er greift sie aber eben nicht in die andere Richtung auf und überlegt nicht, wo ggfs. der Anteil der Gebühren in Bezug auf die ausgelösten Kosten strukturell zu gering ist.

Justizgewährungsanspruch des Bürgers

Mit den 12 % im Bereich der Gebühren für die streitige Gerichtsbarkeit hält sich der Gesetzesentwurf vielmehr isoliert betrachtet genau an die Werte, um die das Bruttoinlandsprodukt bzw. die Inflation im Zeitraum 2004-2012 angestiegen sind. Dies bedeutet, dass die Justiz insgesamt nicht Schritt hält. Im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit wird sie von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt. Diesen Effekt kann sie bei den Gebühren für Streitige Verfahren nicht mehr wettmachen, da sie sich hier strikt an den maßgeblichen Parametern orientiert. Damit fällt aber eine weitere Begründung des Gesetzesentwurfs in sich zusammen, nämlich die, dass anderenfalls der Justizgewährungsanspruch des Bürgers verletzt werden könnte. Richtig ist, dass im sozialen Rechtsstaat dem Bürger ein möglichst offener Zugang zu den Gerichten eröffnet sein muss. Zu hohe Gerichtsgebühren könnten hier eine – ggfs. auch verfassungsrechtlich zu berücksichtigende – Hürde darstellen. Diese Hürde existiert hier aber eben nicht, da insgesamt das Bruttoinlandsprodukt in den letzten gut 20 Jahren höher gestiegen ist als die Gerichtsgebühren unter Berücksichtigung der Erhöhung. Ähnliches belegt auch noch einmal ein Blick auf das Nettoeinkommen der Bürger Deutschlands. Dieses ist im Zeitraum von 1991 bis heute um rd. 32 % gestiegen; in der Zeit von 2004 bis 2011 um knapp über 10 %. Insgesamt gesehen liegen die beabsichtigten Gebührenerhöhungen damit prozentual gerade auch unter der Einkommensentwicklung. Die Grenze, ab der eine Beeinträchtigung des Justizgewährungsanspruchs durch die Bürger überhaupt in Frage käme, liegt fern. Im Gegenteil: Die Justiz entlastet den Bürger über den gesamten Zeitraum, indem sie prozentual gesehen niedrigere Gebühren erhebt als früher. Diese Aussage bedarf allerdings noch der weiteren Ausschärfung. Denn nicht der Bürger wird entlastet, sondern derjenige, der Leistungen der Justiz in Anspruch genommen hat und zwar auf Kosten des allgemeinen Steuerzahlers, der mit diesen Leistungen nur wenig zu tun hat – eine weitere Ungerechtigkeit. Denn nach dem Veranlassungsprinzip sollte grundsätzlich der für eine Leistung zahlen, der sie ausgelöst hat.

Nochmals: Kostendeckungsquote

Wie sieht es nun mit der Kostendeckungsquote nach der geplanten Gebührenerhöhung aus? Immerhin ist anerkennenswert, dass der Gesetzgeber auf die Kritik

zum ersten Entwurf reagiert hat. Der ursprüngliche Entwurf sah seinerzeit nur Gebührenerhöhungen von netto 78 Mio. € vor, jetzt immerhin von 177 Mio. € – allerdings bundesweit. Seinem Ziel, der Entschließung der 82. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister nachzugehen und zu einer nachhaltigen Erhöhung der Kostendeckungsquote beizutragen, kommt der Gesetzesentwurf gleichwohl nicht nach. Dies belegt die folgende Vergleichsrechnung für die Haushaltspläne des Landes NRW, dem rund 23 % der erhöhten Gerichtsgebühren zufließen dürften:

Kostenquote 2004:

Einnahmen ohne Strafvollzug rd.	970 Mio. €
Ausgaben ohne Strafvollzug rd.	2545 Mio. €
Quote damit	rd. 38 %

Kostenquote 2012:

Einnahmen ohne Strafvollzug rd.	1033 Mio. €
Ausgaben ohne Strafvollzug rd.	2966 Mio. €
Quote damit	rd. 34,8 %

Kostenquote auf der Basis des Gesetzentwurfs für 2012:

Einnahmen ohne Strafvollzug	1033 Mio. €
Gebührenmehreinnahmen netto: 177 Mio. € x 0,23=	40,71 Mio. €
Quote dann	rd. 36,2 %

Hieraus ergibt sich, dass sich die Kostendeckungsquote zwar leicht verbessert, jedoch nicht einmal das Niveau von 2004 erreicht.

Dies erkennt auch die Bundesregierung. Sie sieht als Grund für diese Entwicklung jedoch auch Ursachen außerhalb des Kostenrechts (etwa Rückgang der Zahl der Verfahren, Anstieg Kosten Beratungshilfe usw.). Gleichwohl verfehlt der Gesetzesentwurf damit sein eigenes Ziel, die Kostendeckungsquote nachhaltig zu verbessern. Die Justiz wird von der gesellschaftlichen Wertschöpfung abgekoppelt.

Schlussfolgerungen

Damit sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Die Justiz ist auf eine auskömmliche finanzielle Basis aus den Gebühreneinnahmen angewiesen.
- Die geplanten Gebührenmehreinnahmen verbleiben langfristig gesehen unter dem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts und der Preissteigerung.
- Spielräume, die auf Grund der Nettolohnentwicklung bestehen, werden nicht ausgeschöpft.
- Die strukturelle Entlastung des Gebührenschuldners im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit wird nicht durch eine stärkere Belastung im Bereich der streitigen Gerichtsbarkeit ausgeglichen.
- Die Kostendeckungsquote verbleibt auch nach der Reform unter der des Jahres 2004.

Dies wird dazu führen, dass sich der Spardruck auf die Justiz in den kommenden Jahren weiter erhöhen wird, denn der steuerfinanzierte Anteil der Justiz wird ansteigen. Die Finanzminister setzen die Justiz in Bezug auf Einsparpotenziale mit allen anderen Bereichen gleich; ein Vorrang im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Bedeutung als 3. Staatsgewalt wird ihr nicht zugestanden. Diesen Kostendruck wird die Justiz ohne Qualitätsverluste nicht auffangen können.

Ich appelliere deshalb an den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages, zumindest die linearen Gebührenerhöhungen so weit zu verbessern, dass das Niveau der Kostendeckung von 2004 wieder hergestellt werden kann.

Bielefeld, den 7.3.2013

gez. Jens Gnisa, Mitglied des DRB-Präsidiums