

Effizienz als Maxime des Prozessrechts?

Christopher Splinter

Effizienz ist ein Begriff, der einen eher an ökonomische Notwendigkeiten als an rechtliche Imperative denken lässt. Zur Wirtschaft passt es ohne Weiteres, ein Ziel durch ein schlankes Verfahren zu verwirklichen, in dem weniger wichtige Gesichtspunkte unter den Tisch fallen; eine Leistung ohne Verschwendung zu erbringen ist das, worin Effizienz besteht und zugleich der Inbegriff von Wirtschaftlichkeit. Im Recht ergibt sich das Gebot eines effizienten Verfahrens zumindest nicht gleichermaßen zwanglos. Soweit Rechte einander gegenüberstehen, kann man den Konflikt nicht schlicht zugunsten des „wertvolleren“ Rechts auflösen. Das Recht erhebt auf sich einen Absolutheitsanspruch, der einer einfachen Kosten-Nutzen-Rechnung nicht stets zugänglich ist. So werden auch noch einstellige Eurobeträge im Zwangsvollstreckungsverfahren beigetrieben, wenn der Gläubiger den Gerichtsvollzieher mit der Vollstreckung beauftragt. Ein solches Vorgehen verursacht Kosten, die in keiner sinnvollen Relation zum Ertrag stehen; es ist nicht effizient. Aber es ist deswegen nicht unbedingt ein Auswuchs sinnloser Bürokratie. Es stärkt das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat, wenn ihre Rechte nicht nach „Werthaltigkeit“, sondern in jedem Fall und unbedingt durchgesetzt werden. Eine Justiz, die nicht nach dem Sinn der Rechtsdurchsetzung fragt, stärkt die Geltung des materiellen Rechts und hält Rechtssuchende von Versuchen ab, ihre Interessen an der Rechtsordnung vorbei, unter Umständen sogar mit Gewalt, durchzusetzen.

Gleichwohl wäre es zu kurz gegriffen, würde man Effizienz nur als Bedrohung für das Recht ansehen. Ein Recht, für dessen Durchsetzung kein überschaubares und schlankes Verfahren zur Verfügung steht, ist nicht viel wert. Ein umständliches Prozessrecht, das jahrelange Streitigkeiten zur Regel werden lässt, kann die Achtung der Bürger für das Recht genau so beeinträchtigen wie eine vollständige Rechtsverweigerung.

Effizienz kann und muss daher eine der vielen Maximen des Prozessrechts sein. Sie spielt in allen Disziplinen eine Rolle, wobei die Akzentuierungen natürlich unterschiedlich ausfallen müssen, weil das Zivilrecht, das Strafrecht und das Öffentliche Recht unterschiedliche Ziele verfolgen und verschiedenen Interessen Rechnung tragen sollen. Die Frage danach, inwieweit ein effizientes Verfahren einerseits rechtsstaatliches Gebot, andererseits aber auch Gefahr für den Rechtsstaat sein kann und wie dieses Spannungsverhältnis zugunsten eines Prozessrechts aufzulösen ist, das

Effizienz und die weiteren Prozessmaximen in einen angemessenen Ausgleich bringt, ist das Schwerpunktthema dieser Ausgabe.

I. Zivilrecht

Im Zivilrecht lässt sich in der Regel nicht von vornherein sagen, zu wessen Lasten und zu wessen Gunsten eine Verfahrensvereinfachung geht. In horizontalen Rechtsverhältnissen kann prinzipiell jeder sowohl Kläger als auch Beklagter sein. Das Spannungsfeld liegt somit primär zwischen dem Bedürfnis nach einem schlanken Verfahren und der drohenden Erosion privater Rechte, die man befürchten mag, wenn der Staat seine Rolle in deren Durchsetzung zurücknimmt und stattdessen auf private Konfliktbewältigung setzt oder das staatliche Verfahren vereinfacht.

Private Konfliktbewältigung birgt die Gefahr, dass anhand wenig transparenter Verfahrensvorschriften entschieden wird, dass das staatliche Recht an Beachtung verliert und der Streit nicht endgültig durch ein verbindliches Urteil, das nicht nur in Rechtskraft erwachsen kann, sondern auch durch die Autorität und das Ansehen des Gerichts Frieden stiftet, beendet wird. Auf der anderen Seite ist es auch in einem Rechtsstaat nicht nur hinzunehmen, sondern häufig auch vorzugswürdig, dass die Parteien einen Streit nicht bis in die letzte Instanz ausfechten, sondern sich gütlich einigen. Die Durchsetzung des Rechts ist kein Selbstzweck; es hat die Funktion, soziale und wirtschaftliche Beziehungen zu stabilisieren und wiederherzustellen. Wenn die Beteiligten eine Lösung ohne „Vater Staat“ erzielen können, ist damit häufig allen besser gedient. Wann dies der Fall ist und wann nicht, ist eine Frage, der sich insbesondere die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Mediation stellen muss. In diesem Heft setzen sich Schröck und Rehmann mit ihr auseinander.¹ Stern greift das Thema der privaten Konfliktbewältigung in seinem Beitrag zur Beilegung von Streitigkeiten um Internetdomains auf.²

Auch Ansätze zur Reform streitiger Verfahren bergen Spannungen. So könnten schriftliche Zeugenaussagen in staatlichen Verfahren und in Schiedsgerichtsverfahren dazu beitragen, den Prozess zu verkürzen und damit dem Rechtssuchenden schneller zu seinem Recht verhelfen; auf der anderen Seite droht ein Verlust an Qualität in der Sachverhaltsermittlung. Ob eine solche Vereinfachung wün-

1 Effizienz um jeden Preis?, S. 112.

2 Effiziente Beilegung von Streitigkeiten um Internetdomains, S. 118.

schenswert und durchführbar ist, ist Gegenstand des Aufsatzes von Aiwanger,³ der den Schwerpunktaufsatz dieses Hefts bildet.

Allerdings gibt es auch im Zivilrecht Verfahren, die strukturell eine Gruppe von Personen bevorteilen. Zu diesen Verfahren gehören nach einer verbreiteten Ansicht die Schiedsverfahren, die auf Grund völkerrechtlicher Investitionsschutzabkommen durchgeführt werden und der Entscheidung von Streitfällen zwischen Wirtschaftsunternehmen und Staaten dienen. Diese stehen in dem Ruf, in einem vermeintlich effizienten Schnellverfahren Konflikte einseitig zugunsten der Unternehmen zu entscheiden und demokratisch legitimierte Verfahren vor staatlichen Gerichten zu verdrängen. Diesen Vorwurf untersucht Lueg in ihrem Beitrag zur Investor State Arbitration.⁴

II. Strafrecht und Öffentliches Recht

Im Strafrecht liegt die Gefahr durch ein einfaches Verfahren auf der Hand: In einem schlanken Prozess, der möglichst rasch zur Entscheidung führen soll, droht dem Beschuldigten der Verlust seiner Verteidigungsmittel. Verfahrensverkürzungen sind daher schnell dem Verdacht ausgesetzt, die Unschuldsvermutung auszuhöhlen. Der wohl kontroverseste Bestandteil des Strafverfahrens, der der Vereinfachung dienen soll, ist die Verständigung (der „Deal“), die inzwischen durch § 257 c StPO eine gesetzliche Grundlage hat. Eine Verständigung besteht im Wesentlichen darin, dass der Angeklagte ein Geständnis ablegt, um weitere Sachverhaltsermittlungen unnötig zu machen; im Gegenzug sagen ihm das Gericht und die Staatsanwaltschaft ein geringeres Strafmaß zu. Dadurch werden der Amtsermittlungsgrundsatz und das nemo-tenetur-Prinzip aufgeweicht, ein effizientes Verfahren wird teuer erkaufte.

Auf der anderen Seite kann diese Verfahrensvereinfachung auch im Interesse des Beschuldigten liegen. Schon allein der Strafprozess ist für den Angeklagten eine große Belastung. Befindet er sich während des Prozesses in Untersuchungshaft, geht diese Belastung noch tiefer. Zudem gibt es eine Reihe von Gründen, die ein effizientes Strafverfahren im Interesse der Allgemeinheit und der anderen Beteiligten gebieten. Eine effiziente Verfahrensgestaltung ist notwendig, um die Gerichte in angemessener Zeit zugänglich zu halten; mit einer überlasteten Justiz lässt sich wirksamer Rechtsschutz kaum erreichen. Ferner hat der Staat ein legitimes Interesse daran, seinen Strafanspruch zügig durchzusetzen, damit das Strafrecht ungeschmälert seine generalpräventive Wirkung entfalten kann. Wie diese gegenläufigen Interessen miteinander vereinbart werden können, ist Gegenstand einer Urteilsbesprechung von Peters, die sich mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Deal“ auseinandersetzt.⁵

Aber auch im klassischen Strafverfahren drohen dem Angeklagten Gefahren, wenn das Gericht und die Ermittlungsbehörden den leichteren Weg wählen. Wenn sich andere Beweismittel nicht oder nur unter großem Aufwand auffinden lassen, greifen die Organe der Strafverfolgung gerne auf Beweise zurück, deren Verwertung in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beschuldigten eingreifen kann; prominente Beispiele aus der Judikatur sind die Verwertung von abgehörten Selbstgesprächen und von Tagebuchaufzeichnungen. Rechtswidrig sind solche Eingriffe allerdings nicht immer, denn auch in diesen Fällen kommt eine Rechtfertigung des Eingriffs in Betracht, wenn ein überwiegendes legitimes Bedürfnis nach einer effizienten Rechtspflege besteht. Die Frage nach dem angemessenen und verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich dieser gegenläufigen Interessen beleuchtet Lange.⁶

Im Öffentlichen Recht stellen sich im Rahmen der Eingriffsverwaltung ähnliche Fragen wie im Strafverfahren – die Grundrechte des Bürgers stehen dem staatlichen Interesse gegenüber, durch ein effizientes Verfahren Ressourcen zu sparen. Auch in der Leistungsverwaltung besteht dieser Interessenkonflikt: Effizienz soll auch hier der staatlichen Aufwandsersparnis dienen und kann zulasten des Bürgers gehen. Zu denken ist zum Beispiel an Verfahren, in denen Anträge grundsätzlich abschlägig beschieden werden, wenn der Antragsteller nicht sehr spezifische und von ihm darzulegende Anspruchsvoraussetzungen erfüllt.

Im Rahmen der Leistungsverwaltung tut sich allerdings eine weitere Dimension auf: Effizienz kann auch dem Bürger dienen, der seine Ansprüche gegenüber dem Staat durchsetzen will. Gerade in den Fällen, in denen der Antragsteller eine spezifisch hoheitliche Leistung begehrt, ist er darauf angewiesen, dass seine Angelegenheit zügig behandelt wird, wenn ihm durch Aufschub schwerwiegende Nachteile drohen. So kann eine überlange Verfahrensdauer bei der Erteilung einer Gewerbeerlaubnis erhebliche wirtschaftliche Nachteile verursachen. Noch schwerer wiegen Verfahrensverzögerungen, wenn der Antragsteller ohne staatliche Hilfe an Leib oder Leben bedroht ist. Fehlt es an dieser Stelle an Effizienz, verletzt der Staat nicht nur rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze, sondern kommt seiner Verpflichtung zum Schutz von Menschenrechten nicht nach.

Ein effizientes Verfahren kann daher gerade auch den schwächsten Mitgliedern der Rechtsgemeinschaft dienen.

3 Paper doesn't blush – Schriftliche Zeugenaussagen vor staatlichen Gerichten und Schiedsgerichten, S. 93.

4 Nationale Autonomie und Investitionsschiedsgerichtsverfahren, S. 124.

5 Die Verständigung im Strafprozess, S. 131.

6 Die Gedanken sind frei - oder?, S. 104.