

## **Überblick über das 2. Justizmodernisierungsgesetz aus verwaltungsgerichtlicher Sicht**

von Carsten Zander, Richter am Verwaltungsgericht, Chemnitz

Im Bundesgesetzblatt Nr. 66 vom 30.12.2006, S. 3416 ff., ist das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Justiz (2. Justizmodernisierungsgesetz) vom 22.12.2006 veröffentlicht worden. Der Gang der Gesetzgebung kann auf der Homepage des Deutschen Bundestages (<http://dip.bundestag.de/gesta/16/C074.pdf>) nachvollzogen werden (kritisch zur Kürze des Gesetzgebungsverfahrens s. von Preuschen, NJW 2007, 321 m. w. N.).

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dieses Gesetz vor allem das geltende Verfahrensrecht weiter verbessern, um die Zügigkeit und Kostengünstigkeit gerichtlicher Verfahren zu steigern, ohne rechtsstaatliche Standards zu mindern (kritisch hierzu Jungbauer, JurBüro 2006, 453). Zugleich soll die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit - nicht nur - des Verfahrensrechts stetig gesteigert werden, um die Rechtsanwendung im Justizalltag zu erleichtern und die Akzeptanz des Rechts bei Bürgerinnen und Bürgern zu festigen (kritisch dazu Lappe, NJW 2007, 273). Mit dem Ersten Justizmodernisierungsgesetz vom 24. August 2004 (BGBl. I S. 2198) seien wesentliche Schritte auf diesem Weg getan worden, der durch das Zweite Justizmodernisierungsgesetz fortgesetzt werden soll (BT-Drs. 16/3038, S. 1 unter A.).

Bei diesem Gesetz handelt es sich um ein Artikelgesetz, mit dem durch Art. 2 das Gesetz über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden (ZahlVGJG) neu geschaffen wird (s. dazu von Preuschen, NJW 2007, 321) und insgesamt 26 Gesetze geändert werden (einen Überblick über die Änderungen insbesondere des Zivilprozessrechts gibt von Preuschen, NJW 2007, 321 ff.). Darunter sind Änderungen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 1), des Gerichtsverfassungsgesetzes (Art. 3), der Bundesrechtsanwaltsordnung (Art. 8), des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (Art. 11), der Strafprozessordnung (Art. 14), des Strafgesetzbuchs (Art. 22), des Jugendgerichtsgesetzes (Art. 23) und des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Art. 27).

Durch Art. 4 wird ein neuer § 112a DRiG (Gleichwertigkeitsprüfung für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst) eingeführt (s. dazu von Preuschen, NJW 2007, 321 f.). Diese im ursprünglichen Gesetzentwurf (BT-Drs. 16/3038, S. 8, Art. 4) noch nicht enthaltene Regelung wurde erst im weiteren Gesetzgebungsverfahren geschaffen, da eine Regelung zur Anerkennung ausländischer juristischer Abschlüsse europarechtlich geboten war (s. hierzu BT-Drs. 16/3640, S. 65 ff.).

Zunächst war beabsichtigt, zur Sicherung der Qualität der Rechtsprechung (BT-Drs. 16/3038, S. 2 unter B.) in das Deutsche Richtergesetz einen § 34a einzufügen, wonach der Richter verpflichtet ist, sich fortzubilden (s. dazu die Stellungnahme des BDVR vom 17.03.2006, BDVR-Rundschreiben 2006, 46). Dadurch sollte die bereits nach geltendem Recht bestehende Pflicht zur Fortbildung ausdrücklich normiert werden und den hohen Stellenwert der beruflichen Fortbildung in der Justiz verdeutlichen und dazu beitragen, das Bewusstsein für ihre Bedeutung zu schärfen (BT-Drs. 16/3038, S. 31 f., zu Art. 4). Diese Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren gestrichen, da aufgrund der Föderalismusreform die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 98 Abs. 3 Satz 2 GG zur Regelung der Rechtsstellung der Richter in den Ländern aufgehoben wurde und auf eine bundesgesetzliche Regelung zur Fortbildungspflicht nur für Richter im Bundesdienst verzichtet werden sollte (BT-Drs. 16/3640, S. 64 f.).

In Art. 10 sind einige Änderungen der Zivilprozessordnung enthalten, die über entsprechende Verweisungsnormen auch für den Verwaltungsprozess von Bedeutung sind.

So wird durch Nr. 4 der § 411 Abs. 1 ZPO, der über § 98 VwGO entsprechend anwendbar ist, dahingehend gefasst, dass bei der Anordnung einer schriftlichen Begutachtung das Gericht dem Sachverständigen eine Frist setzen soll, innerhalb derer er das von ihm unterschriebene Gutachten zu übermitteln hat (s. hierzu Jungbauer, JurBüro 2006, 453 [454] und von Preuschen, NJW 2007, 321 [322]). Damit wird die bisherige in § 411 Abs. 1 Satz 2 ZPO vorgesehene Kann-Regelung ersetzt, wodurch das gerichtliche Ermessen dahingehend eingeeignet werden soll, dass das Gericht dem Sachverständigen regelmäßig eine Frist zu setzen hat. Dabei wird es häufig zweckmäßig sein, die Frist zugleich mit der Anordnung der schriftlichen Begutachtung zu setzen. Allerdings soll es dem Gericht insbesondere möglich sein, die Frist nach Absprache mit dem Sachverständigen zu setzen, um hierdurch einen im Einzelfall angemessenen Zeitraum für die Erstellung des Gutachtens zu ermitteln und festzulegen (BT-Drs. 16/3038, S. 38, zu Art. 10 Nr. 4).

Durch Nr. 5 wird der durch das 1. Justizmodernisierungsgesetz eingefügte § 411a ZPO geändert, sodass die schriftliche Begutachtung nicht nur durch die Verwertung eines gerichtlich, sondern nunmehr auch eines staatsanwaltschaftlich eingeholten Sachverständigengutachtens aus einem anderen Verfahren ersetzt werden kann (s. dazu BT-Drs. 16/3038, S. 38, zu Art. 10 Nr. 5 sowie Jungbauer, JurBüro 2006, 453 [454 f.] und kritisch von Preuschen, NJW 2007, 321 [323]).

Außerdem wird durch Nr. 6 in den nach § 153 VwGO anwendbaren § 580 ZPO (Restitutionsklage) eine neue Nr. 8 angefügt, mit der ein besonderer Wiederaufnahmegrund bei vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellten Menschenrechtsverletzungen eingeführt wird (s. dazu BT-Drs. 16/3038, S. 38 ff., zu Art. 10 Nr. 6 und von Preuschen, NJW 2007, 321 [323]). Allerdings gilt diese Änderung nach dem durch Art. 9 Nr. 2 neu eingefügten § 35 EGZPO nicht für Verfahren, die vor dem 31.12.2006 rechtskräftig abgeschlossen worden sind.

Das 2. Justizmodernisierungsgesetz ändert auch zahlreiche kostenrechtliche Vorschriften.

So werden durch Art. 16 zahlreiche Vorschriften des Gerichtskostengesetzes geändert.

Nach Nr. 2 wird dem § 1 GKG folgender Satz angefügt: „Kosten nach diesem Gesetz werden auch erhoben für Verfahren über eine Beschwerde, die mit einem der in Satz 1 genannten Verfahren im Zusammenhang steht.“ Hierdurch soll klargestellt werden, dass in Beschwerdeverfahren, die nicht in den in Satz 1 genannten Verfahrensordnungen geregelt sind, aber in die dort geregelten Verfahren „eingebettet“ sind, Kosten ebenfalls nach dem GKG erhoben werden. Dazu gehören z. B. das Beschwerdeverfahren gegen Ordnungsmittel wegen Ungebühr (§ 181 GVG), die Beschwerde bei Ablehnung der Rechtshilfe (§ 159 Abs. 1 Satz 2 und 3 GVG) und Beschwerdeverfahren nach § 33 RVG (Wertfestsetzung für die Rechtsanwaltsgebühren, sog. Gegenstandswert, s. dazu Schneider, NJW 2007, 325 [328]). Es sei sachgerecht, für solche Verfahren Kosten wie in einem allgemeinen Beschwerdeverfahren nach der jeweiligen Verfahrensordnung zu erheben. Die Gebührenregelung für die Beschwerden und die Vorbemerkung 9 Abs. 1 KV GKG sollen dabei gewährleisten, dass den Beteiligten ohnehin nur Gebühren und Auslagen zur Last fallen, soweit das Beschwerdeverfahren erfolglos bleibt (BT-Drs. 16/3038, S. 50, zu Art. 16 Nr. 2). Dies hat zur Folge, dass bislang (gerichtsgebührenfreie) Beschwerden jedenfalls bei Erfolglosigkeit unter den Gebührentatbestand Nr. 5502 (Verfahren über nicht besonders aufgeführte Beschwerden, die nicht nach anderen Vorschriften gebührenfrei sind, wenn die Beschwerde verworfen oder zurückgewiesen wird) mit einer Festgebühr von 50,00 EUR fallen. Allerdings kann, wenn die Beschwerde nur teilweise verworfen oder zurückgewiesen wird, das Gericht die Gebühr nach

billigem Ermessen auf die Hälfte ermäßigen oder bestimmen, dass eine Gebühr nicht zu erheben ist.

Durch Nr. 4 wird der insbesondere für Kostenbeamte bedeutsame § 20 GKG (Nachforderung) neugefasst. Ziel dieser Änderung soll sein, dass eine Nachforderung grundsätzlich immer dann möglich sein soll, wenn der ursprüngliche Kostenansatz „unrichtig“ war. Diese Formulierung tritt an die Stelle der bisherigen Formulierung „wegen irrigen Ansatzes“, um klarzustellen, dass es nicht auf einen Irrtum des Gerichts, sondern allein auf die materielle Unrichtigkeit des Kostenansatzes ankommt (BT-Drs. 16/3038, S. 50, zu Art. 16 Nr. 4). Außerdem soll bei berechtigtem Vertrauensschutz (s. hierzu § 20 Abs. 1 Satz 2 GKG n. F.) des Zahlungspflichtigen in die Richtigkeit der ihm erteilten Kostenrechnung nach einem bestimmten Zeitablauf keine Nachforderung mehr möglich sein, wobei ein solch berechtigter Vertrauensschutz frühestens mit Erhalt der nach Abschluss des jeweiligen Rechtszugs erstellten Rechnung, also der Schlusskostenrechnung, einsetzen kann. Eine Nachforderung soll – wie im geltenden Recht (§ 20 Satz 1 GKG a. F.) – nur bis zum Ablauf des nächsten Kalenderjahres nach dem für den Fristbeginn maßgeblichen Zeitpunkt möglich sein (§ 20 Abs. 1 Satz 1 GKG n. F.). Bei Einlegung eines Rechtsmittels kann dieser berechnete Vertrauensschutz aber erst dann entstehen, wenn dieses Rechtsmittelverfahren beendet ist. In diesem Fall verlängert sich die Nachforderungsfrist bis zum Ablauf des auf die Beendigung des Rechtsmittelverfahrens folgenden Jahres (§ 20 Abs. 2 GKG n. F.).

Mit Nr. 6 wird § 31 Abs. 3 Satz 1 GKG um die Wörter „soweit es sich nicht um eine Zahlung nach § 13 Abs. 1 und 3 des Justizvergütungs- und –entschädigungsgesetzes handelt und die Partei, der die Prozesskostenhilfe bewilligt worden ist, der besonderen Vergütung zugestimmt hat.“ ergänzt. Damit soll sichergestellt werden, dass der gezahlte Mehrbetrag für eine vereinbarte Vergütung des Sachverständigen, Dolmetschers oder Übersetzers (§ 13 Abs. 1 und 3 JVEG) nicht zurückzahlen ist, es sei denn, das Gericht hat an Stelle der Partei, der die Prozesskostenhilfe bewilligt ist, zugestimmt (BT-Drs. 16/3038, S. 51, zu Art. 16 Nr. 6).

§ 38 Satz 2 GKG (Verzögerung des Rechtsstreits) wird durch Nummer 7 b) insoweit geändert, dass die Verzögerungsgebühr von 1,0 statt wie bisher auf 0,25 auf 0,3 ermäßigt werden kann (s. hierzu BT-Drs. 16/3038, S. 51, zu Art. 16 Nr. 7).

Auch das Kostenverzeichnis ist von Änderungen betroffen.

Durch Nr. 12 Buchst. w) aa) wird Nummer 9000 (Pauschale für die Herstellung und Überlassung von Dokumenten) des Kostenverzeichnisses insoweit geändert, dass in Nummer 1 des Gebührentatbestandes nach den Wörtern „Mehrfertigungen beizufügen“ ein Komma und die Wörter „oder wenn per Telefax übermittelte Mehrfertigungen von der Empfangseinrichtung des Gerichts ausgedruckt werden“ eingefügt werden. Hiermit soll erreicht werden, dass die Dokumentenpauschale auch dann erhoben wird, wenn die Beteiligten die Mehrfertigungen für die Zustellung an den Gegner (vgl. § 81 Abs. 2 VwGO) in der Weise „beifügen“, dass die Schriftsätze mehrfach gefaxt werden und somit der Justiz zusätzliche Kosten für Papier und Drucker entstehen (s. hierzu BT-Drs. 16/3038, S. 52, zu Buchstabe w) aa), S. 71 zu Nr. 6 und BT-Drs. 16/3640, S. 73, zu Art. 16).

Nummer 9002 des Kostenverzeichnisses wird durch Nr. 12 Buchst. x) dahingehend geändert, dass Auslagen für Zustellungen, Einschreiben gegen Rückschein oder durch Justizbedienstete nach § 168 Abs. 1 ZPO nicht mehr in voller Höhe, sondern lediglich mit einem Pauschalbetrag von 3,50 Euro geltend gemacht werden können. Damit soll für die durch Zustellungen anfallenden Kosten eine Pauschale eingeführt werden, die an die Stelle der tatsächlich im Einzelfall angefallenen Auslagen treten soll (BT-Drs. 16/3038, S. 52, zu Buchstabe x). Die ursprüngliche vorgesehene Pauschale in Höhe von 5 Euro (BT-Drs. 16/3038, S. 15 und 52) ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens auf 3,50 Euro reduziert worden. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Deutsche Post den Postzustellungsauftrag ab dem 01.01.2007 statt wie bisher für 5,60 Euro für 3,45 Euro anbieten wird (BT-Drs. 16/3640, S. 73, zu Art. 16).

Schließlich werden durch Nr. 12 Buchst. y) aa) in Absatz 1 der Anmerkung zu Nummer 9003 nach dem Wort „Akten“ die Wörter „durch Gerichte oder Staatsanwaltschaften“ eingefügt. Hierdurch soll klargestellt werden, dass mit den Kosten der Rücksendung nur Kosten gemeint sind, die einem Gericht oder einer Staatsanwaltschaft entstehen. Dies ist z. B. der Fall, wenn die Übersendung der Akten an ein anderes Gericht oder an eine andere Staatsanwaltschaft zum Zwecke der Akteneinsicht verlangt wird und die Akten nach Einsichtnahme an das zuständige Gericht oder die Staatsanwaltschaft zurückgesandt werden. Werden die Akten jedoch einem Dritten (z. B. einem Rechtsanwalt) zur Einsichtnahme übersandt, hat die Rücksendung auf Kosten des Dritten zu erfolgen (BT-Drs. 16/3038, S. 52, zu Buchstabe y). Damit sollte der Streit, ob die Aktenversendungspauschale von 12 Euro nicht nur die Hin-, sondern auch die Rücksendung auf Kosten der Staatskasse abdeckt (s. einerseits OLG Hamm, Beschl. v. 19.12.2005, NJW 2006, 1076 ff. und andererseits OLG Koblenz, Beschl. v. 05.01.2006, NJW 2006, 1072 f.; s. auch Lappe, NJW 2006, 270 [273] m. w. N.) nunmehr zu Gunsten der Staatskasse entschieden sein (vgl. Jungbauer, JurBüro 2006, 453 [456]).

Artikel 20 ändert zahlreiche Artikel des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (s. hierzu Schneider, NJW 2007, 325 [327 ff.]). Von besonderer Bedeutung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sind die Nr. 4 und Nr. 7, wobei es sich nur um textliche Änderungen oder Fehlerkorrekturen ohne sachliche Änderungen handeln soll (so Schneider, NJW 2007, 325 [327]).

Durch Nr. 4 wird in § 30 Satz 1 RVG die Angabe „§ 51 Abs. 1 des Ausländergesetzes“ durch die Angabe „§ 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes“ ersetzt. Der Gesetzgeber hat offenbar nach 2 Jahren auch schon gemerkt, dass das Ausländergesetz bereits zum 01.01.2005 aufgehoben und dessen genannte Norm nunmehr durch § 60 AufenthG abgelöst worden ist (BT-Drs. 16/3038, S. 55, zu Art. 20 Nr. 4; vgl. auch Jungbauer, JurBüro 2006, 453 [458]).

Im Vergütungsverzeichnis wird durch Nr. 7 Buchst. e) aa) in Abs. 1 Nr. 2 der Anmerkung zum Gebührentatbestand Nr. 3104 (Terminsgebühr) die Angabe „130a“ [VwGO] gestrichen, da diese Vorschrift nur für das Berufungsverfahren gilt (BT-Drs. 16/3038, S. 55, zu Buchst. e) und somit durch Nr. 7 Buchst. g) in Abs. 2 der Anmerkung zu 3202 erfasst werden muss (BT-Drs. 16/3038, S. 56, zu Buchst. g).

Außerdem wird durch Nr. 7 Buchst. o) der Anmerkung zu Nummer 7000 folgender Satz angefügt: „Eine Übermittlung durch den Rechtsanwalt per Telefax steht der Herstellung einer Ablichtung gleich.“ Dabei soll diese Ergänzung lediglich der Klarstellung dienen, dass für eine Übermittlung von Dokumenten per Telefax in den in Nummer 1 Buchst. b) bis d) des Gebührentatbestands geregelten Fällen ebenfalls die Dokumentenpauschale anfällt (BT-Drs. 16/3038, S. 57, zu Buchstabe o). Soweit Schneider diese Regelung insoweit für kurios hält, als der Anwalt, der das Telefax absende, hierfür Auslagen verlangen könne, während die Kosten der Herstellung der Empfänger trage, weil für den Empfang von Telefaxen keine Vergütung vorgesehen sei (Schneider, NJW 2007, 325 [332]), trifft dies zumindest für Gerichte bezüglich Mehrfertigungen nicht zu. Wie oben bei der Änderung der Nummer 9000 des Kostenverzeichnisses zum GKG dargestellt, kann die Dokumentenpauschale nunmehr auch dann erhoben werden, wenn per Telefax übermittelte Mehrfertigungen von der Empfangseinrichtung des Gerichts ausgedruckt werden.

Das 2. Justizmodernisierungsgesetz tritt nach Art. 28 Abs. 1 am Tag nach der Verkündung in Kraft, also am 31.12.2006. Allerdings tritt Art. 16 Nr. 12 Buchst. x) [Änderung der Nr. 9002 des Kostenverzeichnisses] gemäß Art. 28 Abs. 2 2. Hs. erst am 01.01.2008 in Kraft (s. hierzu BT-Drs. 16/3640, S. 73, zu Art. 16).

Grundsätzlich ist zwar eine Modernisierung der Justiz zu begrüßen. Aber es wäre wohl sinnvoller, dies nach gründlichen Beratungen unter Einbeziehung der Praxis möglichst nur

durch ein Gesetz zu bewirken, anstatt gut 2 Jahre nach Erlass des 1. Justizmodernisierungsgesetzes schon ein 2. Justizmodernisierungsgesetz nachzuschieben, mit dem auch gerade erst geschaffene bzw. geänderte Regelungen schon wieder geändert werden. Der Erlass von Justizmodernisierungsgesetzen etwa alle zwei Jahre (von Preuschen, NJW 2007, 321 [325] geht davon aus, dass ein 3. Justizmodernisierungsgesetz nicht lange auf sich warten lasse) verursacht nur unnötige Kosten und dient weder der Rechtssicherheit noch der Justizmodernisierung (krit. auch von Preuschen, NJW 2007, 321 [325]). Schließlich ist die Modernisierung der Justiz kein Wert an sich, der alle anderen Grundsätze ohne weiteres verdrängt.