

**Europäische Union der Rechtspfleger (E.U.R.)
Generalversammlung
München, 5. September 2008**

Die Rechtspfleger in der Gerichtsbarkeit in Europa
Ihr Beitrag zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Eberhard Desch, Bundesministerium der Justiz
Ehrenmitglied der E.U.R.

I. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Es ist eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Das Ziel wurde erstmals formuliert im Vertrag von Amsterdam vom 1. Mai 1999. Zu seiner Umsetzung verabschiedete der Europäische Rat im Oktober 1999 das Arbeitsprogramm von Tampere, das bis 2004 erfüllt wurde. Im November 2004 verabschiedete der Europäische Rat für die Jahre 2005 bis 2010 das neue Haager Arbeitsprogramm, das im Juni 2005 durch einen Aktionsplan ergänzt wurde. Der Vertrag von Lissabon vom Oktober 2007 hat dieses Ziel erneut bekräftigt. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dient der Förderung der Freizügigkeit und gleichzeitig der Sicherheit der Bürger. Voraussetzung für die Verwirklichung von Freiheit und Sicherheit ist aber die Gewährleistung des Rechts.

Der erwähnte "Raum" will die Herrschaft des Rechts fördern. Als Begriff wird im Deutschen meist *Rechtsstaatsprinzip* verwendet, im Englischen *rule of law* und im Französischen des Europarates in Straßburg *prééminence du droit*. Diese Idee gewinnt in der internationalen Gemeinschaft mehr und mehr an Bedeutung. Das Recht wird als Garant einer funktionierenden Demokratie erkannt, als Garant des Vertrauens sowohl der Bürger als auch der Wirtschaft und inzwischen auch als Garant von Frieden und Sicherheit.

II. Wie ist ein echter Raum des Rechts zu verwirklichen?

Zu einem Raum des Rechts gehört es vor allem, durch den Zugang zu den Gerichten die Gewährung der eigenen Rechte sicherzustellen. So ist in Artikel 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ein allgemeiner Anspruch auf Zugang zum Gericht niedergelegt. Ebenso steht nach Artikel 19 Abs. 4 des deutschen Grundgesetzes jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt ist, der Rechtsweg offen. Diesen Zugang zum Gericht hat der Bürger in der sozialen Wirklichkeit effektiv aber nur dann, wenn er sein Recht auch in angemessener Zeit verwirklichen kann. So enthält nicht nur Artikel 6 der Europäischen Konvention für Menschenrechte, sondern auch Artikel 47 Absatz 3 der Grundrechtecharta der EU das Recht auf eine Verhandlung in angemessener Frist ("*within a reasonable time*"). Nur wenn dies gewährleistet *ist*, wird dem Grundrecht des Einzelnen auf den Zugang zum Gericht entsprochen.

Seit vielen Jahren hat sich der Europarat diesem Thema und der Frage, wie dies gewährleistet werden *kann*, gewidmet. Ein wichtiger Schritt war die Errichtung der Europäischen Kommission über die Effizienz der Justiz (CEPEJ) im Jahr 2002, bei der die E.U.R als Beobachter aktiv mitwirkt. Die Aufgabe der Kommission CEPEJ besteht unter anderem darin, die Situation der Justiz in Europa zu analysieren und zu evaluieren, um anhand der gewonnenen, detaillierten und vergleichenden Übersicht zur Verbesserung ihrer Effizienz beizutragen. Der Bericht über die Justizsysteme in Europa, der bereits zweimal erschienen ist, enthält auch ein Kapitel über die Rechtspfleger. Als einem Schwerpunkt widmet sich die CEPEJ auch dem Thema der Verfahrensdauer, ausgehend von dem Rahmenprogramm "Eine neue Zielsetzung für die Gerichtsbehörden: Behandlung jedes Verfahrens in einer optimalen und vorhersehbaren Frist". Basierend auf den grundlegenden Prinzipien empfiehlt das Rahmenprogramm eine Reihe von unterschiedlichen Maßnahmen, die sich auf die drei Bereiche: Tätigkeit der Staaten, geeignete Verfahren und Prozessteilnehmer konzentrieren. Hier versucht die CEPEJ einen neuen Ansatz für gerichtliche Verfahren vorzustellen, der es erlaubt, den Mitgliedsstaaten pragmatische, realistische und unmittelbar umsetzbare Lösungsvorschläge zu machen.

Erste Ansatzpunkte, wie im Rahmen der Europäischen Union ein Raum des Rechts verwirklicht werden kann, wurden im Aktionsplan des Europäischen Rats von 1999 in Tampere in Finnland zusammengestellt. So sollte die Verbesserung der Zusammenarbeit in der Justiz, die Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und eine größere Konvergenz der zivilrechtlichen Verfahren vorangetrieben werden. In jüngerer Zeit ist zudem hinzuweisen auf den Beschluss des Europä-

ischen Parlaments und des Rates vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Ziviljustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013. So konnten hier zum Beispiel die Einführung des Europäischen Mahnverfahrens und die Einführung eines Europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (*small claims*) als erfolgreiche Zwischenschritte erreicht werden.

Der Frage, wie – im Anschluss an das Haager Arbeitsprogramm der Europäischen Union - den künftigen Herausforderungen im Justizbereich für den Zeitraum 2010 bis 2014 begegnet werden soll, widmete sich die sogenannte "Zukunftsgruppe-Justiz" (*future group* oder *groupe de future*). Dieses Gremium wurde im zweiten Halbjahr des Jahres 2007 auf Initiative des portugiesischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union als Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik ins Leben gerufen. Die Arbeit der Gruppe wurde abgeschlossen durch den kürzlich erschienenen Schlussbericht. Der Rat der Europäischen Union hat den Bericht zur Kenntnis genommen und ihn der Europäischen Kommission als Material zur Verfügung gestellt.

Schließlich ist die Europäische Union der Rechtspfleger Mitglied im Justizforum der Europäischen Union. Sie setzt sich dabei für den EU-weiten Einsatz von Rechtspflegern ein.

Die Rechtspfleger bei der Gewährleistung einer effektiven Justiz in Europa und damit der Schaffung eines Raumes des Rechts eine aktive Rolle spielen. Ich möchte im Folgenden auf Anforderungen eingehen, um zu einem der Garanten der Gerichtsbarkeit in Europa zu werden.

III. Die Rolle der Rechtspfleger bei der Schaffung eines Raumes des Rechts

Zur Gewährleistung des erwähnten effektiven Zugangs zum Gericht können in erster Linie eine sachgerechte Verteilung der Aufgaben sowie eine entsprechende Organisation des Gerichtswesens beitragen. Hier gilt zunächst, dass „Zugang zum Gericht“ – zumindest soweit es sich nicht um den Kernbereich der Rechtsprechung handelt – nicht gleichbedeutend sein muss mit dem „Zugang zum Richter“. Dies eröffnet die Möglichkeit, zur Steigerung der Effizienz der Justiz vermehrt Aufgaben der Richter auf nicht-richterliche Beamte innerhalb des Gerichts, namentlich die Rechtspfleger zu übertragen und gleichwohl den grundrechtlichen Erfordernissen zu entsprechen.

Dies ist kein neuer Gedanke. So wurde beispielsweise in Deutschland im Laufe der Zeit eine Vielzahl von ehemals richterlichen Tätigkeiten auf Rechtspfleger übertragen. Aber auch im europäischen Rahmen darf ich hinweisen auf die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 12. September 1986 zur Vermeidung und Verminderung der Überlastung der Gerichte ([Rec\(86\)12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts](#)). Danach sollte der Richter von solchen Aufgaben entbunden werden, die nicht zum Kernbereich der Rechtsprechung zählen, insbesondere in Registersachen und Nachlasssachen. Schon 1986 also war man sich der zunehmenden Bedeutung der Tätigkeit der Rechtspfleger und vergleichbarer Beamter für eine effektive Justiz in Europa bewusst.

IV. Derzeitige Lage der Rechtspfleger in Europa

In welchem Maße die Rechtspfleger einen wertvollen Beitrag für eine effektive Justiz in Europa leisten und damit die Rolle eines der Garanten der Gerichtsbarkeit in Europa einnehmen können, ist mit den Fragen verknüpft: Welche Aufgaben und welche Verantwortungsbereiche können auf nicht-richterliche Beamte übertragen werden? Welche Stellung haben die Rechtspfleger in Europa im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen in der Justiz?

Es gibt eine vergleichende Studie der Europäischen Union der Rechtspfleger über die Rechtspfleger und die vergleichbaren Beamten. Sie zeigt, dass die derzeitige Stellung in Europa sehr uneinheitlich ist. Unterschiedlichen Traditionen folgend gibt es in Europa bereits eine Vielzahl von Modellen, in denen nicht-richterliche Beamte gerichtliche Aufgaben wahrnehmen oder auch traditionell richterliche Tätigkeit ausüben.

Die Unterschiede betreffen die konkreten beruflichen Aufgabenbereiche, die vom Gesetz garantierte Stellung und die erforderliche Ausbildung. Die Unterschiede sind noch zu groß, als dass eine einheitliche und aussagekräftige Berufsbezeichnung wie die der „Rechtspfleger“ möglich wäre. Folglich kann noch nicht von dem Beruf der Rechtspfleger als einem der Garanten der Gerichtsbarkeit in Europa gesprochen werden.

Bevor ich darauf eingehe, mit welchen Maßnahmen die Europäische Union der Rechtspfleger dieses Ziel seit langem vorantreibt, möchte ich zunächst einen kurzen Überblick darüber geben, mit welchen Modellen und in welcher Stellung in Europa die Arbeit des Richters entlastet wird.

Als Ausgangspunkt eines Vergleichs kann grundsätzlich zwischen drei Ausgestaltungen des nicht-richterlichen Personals unterschieden werden.

- a. dem Rechtspfleger deutscher bzw. österreichischer Prägung
- b. dem französischen *Greffier*/Richterassistent
- c. dem Registerbeamten.

"Rechtspfleger" ist ein Berufsbild innerhalb der Justiz vor allem in Deutschland und Österreich. Aber auch in anderen europäischen Staaten existiert das Modell der Rechtspfleger oder eines vergleichbaren Berufes. Die meisten europäischen Staaten kennen dieses Berufsbild jedoch noch nicht.

V. Das Modell "Rechtspfleger"

Exemplarisch möchte ich hier eingehen auf die unterschiedliche Stellung des Rechtspflegers in Deutschland, Österreich, Polen und Portugal.

1. Deutschland

In Deutschland nehmen die Rechtspfleger eine Stellung neben den Richtern als eigenständiges, besonderes Organ der Gerichtsbarkeit ein. Sie sind wie der Richter im Rahmen ihrer Zuständigkeit "das Gericht".

Die Übernahme richterlicher Aufgaben durch die Rechtspfleger ist das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses. Während zunächst alle gerichtlichen Entscheidungen und Verfügungen allein bei den Richtern lagen, erwies sich dies bereits nach relativ kurzer Zeit als praktisch nicht durchführbar. Eine Entlastung der Richter war notwendig. Mit der Zivilprozessnovelle vom 1. Juni 1909 wurden erstmals richterliche Aufgaben zur selbständigen Bearbeitung an anderes als richterliches Personal – damals den Gerichtsschreiber - übertragen. Es handelte sich hierbei um die Kostenfestsetzung und die Vollstreckbarkeitserklärung von Zahlungsbeehlen. Ein weiterer Schritt war die „Kleine Justizreform“ von 1921, von der z.B. Preußen mit der Entlastungsverfügung vom 28. Mai 1923 Gebrauch machte. So wurde der Begriff der „Rechtspfleger“ eingeführt, als Bezeichnung für diejenigen Beamten, denen richterliche Geschäfte zur selbständigen Bearbeitung übertragen wurden. Ab 1935 folgte eine Vereinheitlichung für das Deutsche Reich, insbesondere wurde eine einheitliche Ausbildungsordnung für Rechtspfleger erlassen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde mit dem Erlass des Rechtspflegergesetzes von 1957 eine Organstellung innerhalb der Gerichtsverfassung geschaffen und Aufgaben per Gesetz auf die Rechtspfleger übertragen. Durch das neue

Rechtspflegergesetz vom 1. Juli 1970 wurde die Übertragung von Geschäften auf die Rechtspfleger erweitert.

Die Rechtspfleger sind zu einem Großteil im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit tätig, nehmen aber auch sowohl Aufgaben im Zivilrecht als auch im Strafrecht wahr. Typische Gebiete sind beispielsweise das Vormundschaftsrecht und das Familienrecht, das Erbrecht, das Grundbuchrecht, das Registerrecht, die Zwangsvollstreckung, die Strafvollstreckung etc. Die Qualifikation zum Rechtspfleger erfordert in Deutschland eine dreijährige Ausbildung an einer Fachhochschule, einschließlich eines praktischen Ausbildungsteils in der Justiz.

Im Besonderen als Vergleichskriterium festzuhalten ist die sachliche Unabhängigkeit, die den deutschen Rechtspflegern durch das Rechtspflegergesetz gewährt wird. Wie der Richter ist er nur an Recht und Gesetz gebunden. Somit ist er bei der Wahrnehmung der auf ihn übertragenen Rechtsprechungsaufgaben nicht an Weisungen gebunden.

2. Österreich

Der Beruf des Rechtspflegers hat in Österreich große Tradition und stellt bereits seit 1926 eine unverzichtbare Säule des Rechtssystems dar. Mit dem Rechtspflegergesetz von 1962 wurde seine Tätigkeit auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und durch das Rechtspflegergesetz 1985 weiter ausgebaut. Hervorzuheben ist zudem, dass Österreich das einzige Land in Europa ist, das den Rechtspfleger in seiner Verfassung (Artikel 87 a B-VG) verankert hat.

Die österreichischen Rechtspfleger sind ausschließlich auf dem Gebiet des Zivilrechts tätig, haben dort aber ein breites Arbeitsspektrum. Ihre Tätigkeit ist nicht auf die Führung von Registern beschränkt, vielmehr treffen sie einen Großteil der gerichtlichen Entscheidungen in Österreich. Neben den Grundbüchern und Firmenbüchern treffen sie vor allem Entscheidungen in Zivilsachen, Exekutions- und Insolvenzsachen.

Voraussetzung für die Rechtspflegertätigkeit ist die Matura (das österreichische Abitur) und eine 2-jährige Tätigkeit in der Gerichtskanzlei. Nach der Gerichtskanzleiprüfung folgt die 3-jährige Rechtspflegerausbildung, die mit der Rechtspflegerprüfung abschließt.

Auch der österreichische Rechtspfleger ist in dieser Funktion zunächst nur an das Gesetz gebunden, jedoch, wenngleich nur im Ausnahmefall, auch an die Weisungen des jeweils vorgesetzten Richter. Hier zeigt sich somit ein deutlicher Unterschied zum – ansonsten sehr ähnlichen – System in Deutschland, in dem die Rechtspfleger nicht den Richtern unterstehen, sondern in ihrem Bereich an Stelle der Richter unabhängig handeln.

3. Polen

Mit Gesetz vom 21.8.1997, in Kraft getreten am 1.1.1998, ist in Polen der Beruf des Rechtspflegers eingeführt worden. Das polnische Modell ähnelt dem deutschen, jedoch ist der polnische Rechtspfleger Jurist, hat also ein Universitätsstudium absolviert. Der Rechtspfleger hat eine Stellung zwischen Richter und Geschäftsstelle inne. Sein Hauptaufgabenbereich ist die Betreuung des Handelsregisters und des Grundbuchs. Bei Wahrnehmung seiner Aufgaben handelt der Rechtspfleger in eigener Verantwortung. Wie der deutsche Rechtspfleger ist er unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

4. Portugal

Der *Conservador* in Portugal hat einen Abschluss auf Fachhochschulniveau. Im Vergleich zu einem deutschen Rechtspfleger ist der Umfang seines Aufgabenbereichs aber deutlich geringer. Hauptsächlich befassen sich die *conservadores* mit der Eintragung rechtlicher Vorgänge (z.B. Adoptionen, Unternehmensgründungen) und der Führung der amtlichen Verzeichnisse für Geburten, Vaterschaften, Eheschließungen, Todesfälle, aber auch Immobilien, Kraftfahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge.

VI. Das Modell der *greffiers de justice*

In Frankreich und auch in den Niederlanden gibt es neben dem Richter das Berufsbild des Urkundsbeamten (*greffier*). Diese übernehmen vielfältige Aufgaben. Ähnlich wie der Rechtspfleger sind sie im Bereich der Verwaltung tätig, übernehmen aber auch Aufgaben im gerichtlichen Verfahren. Als entscheidendes Abgrenzungskriterium zur Tätigkeit eines deutschen Rechtspflegers dient auch hier das Merkmal der „Unabhängigkeit“. So nehmen die *greffiers* ihre Aufgaben gerade nicht selbständig wahr. Vielmehr besteht ihre Tätigkeit darin, dem Richter bei der Vorbereitung von Verhandlungen zu assistieren und nach Weisung des Richters Entscheidungen zu treffen.

In Spanien gibt es neben den Richtern Registerbeamte (*registradores*) und Urkundsbeamte (*secretarios judiciales*). Typische Aufgaben eines Rechtspflegers, wie die Führung des Grundbuchs und das Führen des Handelsregisters, werden von Registerbeamten ausgeführt. Diese betreuen die öffentlichen Register, wie das Grundbuch, das Handelsregister und das Register für Mobiliarvermögen. Ähnlich dem französischen oder niederländischen Pen-

dant besteht die Aufgabe der *Secretarios Judiciales* zudem darin, dem Richter zu assistieren. Sie tun dies vor allem, indem sie dem Richter Entscheidungen vorschlagen, die anschließend durch richterliche Entscheidung ergehen. Endentscheidungen in der Sache sind dem Richter vorbehalten. Als Fazit eines Vergleichs zum deutschen Rechtspfleger ist somit auch hier festzuhalten, dass den *Secretarios Judiciales* Unabhängigkeit ausschließlich im Rahmen ihrer Tätigkeit als Urkundsbeamten zukommt.

VII. Zukunft

Wie dieser kurze Überblick verdeutlicht hat, existieren derzeit noch große Unterschiede zwischen den europäischen Ländern, was die Organisation des nicht-richterlichen, aber an gerichtlichen Entscheidungen beteiligten Personals betrifft.

Die Europäische Union der Rechtspfleger bemüht sich schon seit langem, ein einheitliches Berufsbild für einen "Europäischen Rechtspfleger" zu schaffen. So wurde bereits 1995, in Anlehnung an das Modell des deutschen Rechtspflegers ein Modellstatut für einen europäischen Rechtspfleger/*greffier de justice* verabschiedet. Damit wurden die Grundzüge dieses Berufsbildes in vier Abschnitten normiert,

im Hinblick auf:

- die rechtliche Stellung als einem unabhängigen Organ der Rechtspflege,
- die Zulassungsvoraussetzungen,
- die Aufgabenbereiche sowie
- die notwendige Fortbildungsmaßnahmen.

Zudem gibt es bereits Arbeiten an einem "Grünbuch für einen Europäischen Rechtspfleger", welches bereits im Dezember 2008 der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission übergeben werden soll. Ziel dieses Grünbuchs ist es insbesondere, zum einen Aufgaben zu finden, die zur Entlastung der Richter auf die Rechtspfleger übertragen werden können, zum anderen eine europaweit einheitliche Ausbildung zu etablieren.

Sind diese Anforderungen erfüllt, d.h. der Rechtspfleger ein unabhängiges Organ der Rechtssprechung, dessen fachliche Kompetenz durch europaweit einheitliche Ausbildungsstandards gesichert ist, wird das Berufsbild des europäischen Rechtspflegers den Anforde-

rungen gerecht, welche die zunehmende Übertragung von richterlichen Aufgaben an den Rechtspfleger mit sich bringt.

Alle diese Überlegungen sind nicht nur graue Theorie, sondern auch in der Praxis bedeutsam. Dies hat sich bereits in den Ländern gezeigt, in denen ein solches Berufsbild schon existiert und nun für die europäische Ebene als Vorbild dient. Der Rechtspfleger hat sich hier als wahres Erfolgsmodell erwiesen. Das sollte Anlass genug sein, auch in den übrigen Ländern das nationale Justizsystem zu überdenken und den Rechtspfleger insgesamt zu einem europäischen Erfolgsmodell werden zu lassen. Ich finde, dass Ihr Grünbuch wertvolle Überzeugungsarbeit hierzu leistet.

Mit dem Europäischen Rechtspfleger, wie ihn Ihr Grünbuch vorantreibt, wird die Möglichkeit eröffnet, die Justiz in Europa zu entlasten, sie moderner, effizienter und bürgernäher zu gestalten und gleichzeitig den grundrechtlich verbürgten und effektiven Zugang zum Gericht zu gewährleisten. Auf diese Weise kann der Raum des Rechts ausgebaut werden. Die europäischen Rechtspfleger werden dadurch immer mehr zu einem der Garanten der Gerichtsbarkeit in Europa.