

# Klaus Beer

## Sozial-liberale Justizreform – eine Bilanz

Ich sichte die Ergebnisse der sozialliberalen Justizreform der siebziger Jahre und ziehe Bilanz. Nach einem Blick auf die Ausgangslage werden die konkreten Reformschritte beschrieben. Sodann wird der erreichte Stand am Ende der Reformepoche geschildert und kommentiert und den anfänglichen Absichten und Erwartungen gegenübergestellt. Aus der Berufstätigkeit des Betrachters als Zivilrichter ergibt sich, daß bei dem Bericht über die Reformen der Zivilprozeß in den Vordergrund tritt. Der Leser möge beurteilen, wie weit die Richtigkeit der allgemeinen Schlußfolgerungen dadurch berührt wird.

Wozu und für wen eine solche Bilanz? In erster Linie entspringt sie dem Bedürfnis nach Diskussion in Kreisen kritischer Juristen über die gegenwärtige Lage der Justiz. Die jüngeren Kollegen haben die Reformphase ganz oder zum Teil noch nicht als berufstätige Juristen erlebt. Es bilden sich schnell Legenden über die Vergangenheit. Geschönte und gehässige Schlußstriche unter die Reformen werden gezogen. Absichten für die Zukunft werden motiviert, erklärt und propagiert mit wirklichen oder angeblichen Erfahrungen in den siebziger Jahren. Sichten und prüfen wir also selbst.

Interessant sind auch Vergleiche der Entwicklungen in der Bundesrepublik mit Abläufen im Ausland. Etwa mit Frankreich, an dessen ganz andersartiger »Wende« die französischen Richterkollegen im Syndicat de la Magistrature hochfliegende Erwartungen knüpften. Oder mit Italien, wo die Richter der Magistratura Democratica die Bilanz aus dem »historischen Kompromiß« ziehen müssen. Diskutieren wir mit ihnen, muß uns klar sein, was bei uns die Reformen gebracht haben.

### *1. Die Ausgangslage*

Neben Problemen der Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsplanung wurden Mitte und Ende der sechziger Jahre Themen der Bildung und der Rechtspolitik zentrale Inhalt von Reformpolitik. Die Impulse zur Justizkritik und -politik gingen stark in die Politik der SPD ein. Bedeutender Vertreter unter den Reformern war Rudolf Wassermann, wichtiges Diskussionsforum die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (ASJ). Dokumente der damaligen Reformforderungen sind beispielsweise die Leitsätze dieser Arbeitsgemeinschaft zur Justizpolitik<sup>1</sup> und das »Königsteiner Manifest« des Aktionskomitees Justizreform<sup>2</sup>. Viele andere damalige Äuße-

<sup>1</sup> Recht und Politik 1968, S. 107.

<sup>2</sup> In: R. Wassermann (Hrsg.), Justizreform, Neuwied 1968, S. 178.

rungen zur Justizreform sind an diese Aktivitäten sehr stark angelehnt, z. B. diejenigen der politischen Parteien und des Deutschen Richterbundes.

Die ASJ-Leitsätze forderten, daß die Justiz dem Bürger hilft, seine Grundrechte durchzusetzen; die Justiz sollte die Staatsgewalt begrenzen, die Chancengleichheit benachteiligter Bürger herstellen und helfen, soziale Gerechtigkeit herbeizuführen. Um die Justiz dazu zu befähigen, wurde eine Reform der Juristenausbildung vorgeschlagen, ergänzt durch eine Reform der Justiz. In diesem Zusammenhang war im einzelnen vorgesehen:

- Auflösung der überkommenen beamtenrechtlichen Hierarchie in der Weise, daß die Richter der beiden ersten Instanzen gleiche Titel tragen und gleiche Besoldung erhalten;
- Wechsel im Vorsitz der Richterkollegien, Zulassung abweichender Meinungen im Urteil;
- Beteiligung der Richter an der Justiz- und Gerichtsverwaltung und Vertretungsmöglichkeit von Etatforderungen ohne Zwischenschaltung des Justizministeriums gegenüber dem Parlament (institutionalisiert im Wege von Parlamentsausschüssen);
- Auflösung der Vierstufigkeit der Justiz (Amts-, Land-, Oberlandesgericht und Bundesgerichtshof) zugunsten von drei Instanzen, die das Gerichtswesen transparenter und zugänglicher machen sollte.

Rudolf Wassermann wurde nicht müde, für einen kompensatorischen Verhandlungsstil einzutreten, der die Chancengleichheit vor Gericht gewährleistet. Er machte deutlich, daß Richter politisch handeln, wenn sie sich den sozialstaatlichen Herausforderungen des Grundgesetzes stellen und öffnen, aber auch, wenn sie – in überkommenen Vorurteilen gefangen – das verweigern. Er forderte die Richter auf, den politischen Charakter ihres Berufes zu erkennen und sich den Reformsforderungen nicht zu verschließen. Als Ziel der Justizreformen schwieben ihm »möglichst wenig Inhumanität, Diskriminierung und Selbstentfremdung und möglichst viel konkrete Humanität, reale Selbstbestimmung und soziale Gerechtigkeit« vor.<sup>3</sup>

Schon damals gab es aber auch Varianten der Justizkritik und Änderungsvorschläge, die nicht praktisch wurden, weil sie in eine etwas andere Richtung wiesen. Theo Rasehorn beschrieb die auf Hilfe angewiesenen Unterschichten weniger abstrakt: ungelerte Arbeiter, Subproletariat, sozial Deklassierte, Ausländer, die Bevölkerung von Obdachlosen-Ghettos, Kriminelle und Vorbestrafte, gefährdete Jugendliche, Alte, Behinderte. Entsprechend konkret stellte er sich die Beratung, Hilfe, Vermittlung und Betreuung vor, welche die Justiz ihnen zukommen lassen sollte: in engem Kontakt, in kleinen Sprengeln sollten die Gerichte ihnen entgegenkommen und offenstehen, unbürokratisch und unspezialisiert. Über diese Vorstellungen<sup>4</sup> ging die zur Tat drängende Justizreform hinweg. Zur Vorbereitung der Dreistufigkeit (also der Zusammenlegung der Amts- und Landgerichte) wurden allenthalben die kleinen Amtsgerichte aufgehoben und die Gerichtssprengel vergrößert. Das Richterpersonal an den verbleibenden Amtsgerichten war dadurch zahlreicher und spezialisierter. Das sollte auch der Effektivität und Qualität der richterlichen Arbeit dienen.

Rasehorns Ansichten waren insgesamt skeptischer, seine Ziele waren weniger ausgreifend und bescheidener als das, was ab 1969 zur Regierungspolitik wurde. Wieder andere Justizkritiker führten die starke Bewegung in den Köpfen kritischer Justiz-

<sup>3</sup> Richter, Reform, Gesellschaft, Neuwied 1970, S. 22.

<sup>4</sup> Th. Rasehorn: Kritische Justiz 1969, S. 273, 281; Beitrag »Opas Justiz lebt« in: U. Sonnemann (Hrsg.), Wie frei ist unsere Justiz? München 1969, S. 13, 25; Recht und Klassen, Neuwied 1974, S. 202 ff.

juristen nur auf den Legitimationszwang der Klassenjustiz in Zeiten des offiziellen Versagens der Politik vor den Ansprüchen der Zeit zurück.

377

Eine Schwäche der vorherrschenden Reformvorstellungen waren jedenfalls von vornherein ihre blassen, unkonkreten, pauschalen gesellschaftlichen Zielsetzungen. Es blieb bei großen, allgemeinen und plakativen Gemeinwohlvorstellungen zugunsten des breiten Volkes, ohne daß erkennbar war, welche konkreten gesellschaftlichen Entwicklungen die Justizreformen unterstützen könnten. Viele fortschritts-hungige Justizkritiker erkannten sich aber dennoch in den Reformbestrebungen wieder, die viele Illusionen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten und ihrer politischen Tragweite weckten. Darin scheint von Anfang an die Gefahr von Enttäuschungen gelegen zu haben, wenn die Reformen schließlich nicht verwirklicht wurden.

## II. Realisierte Reformen

Zur Justizreform gehören zunächst diejenigen Änderungen, welche den Justizapparat selbst und sein Verhältnis zum Publikum zum Gegenstand haben. Aber auch die gesetzliche Regelung gesellschaftlicher Problembereiche außerhalb der Justiz kann die Justiz ändern, wenn die Einwirkung auf die Gesellschaft in hohem Maße justizvermittelt erfolgt: wenn der Vollzug oder die Sicherung der Reform im wesentlichen durch Justiztätigkeit geschieht und auch auf die Justiz wirkt.

Zur Justizreform im ersten, direkten Sinn kann man die Verbesserung der Mitwirkungsrechte der Richter innerhalb der Justiz, die Verbesserung der Richterbesoldung, die Änderung der Richtertitel, die Umstrukturierung der Juristenausbildung, die Abschaffung der kleinen Amtsgerichte, die Gerichtsstands-Novelle, die Entlastungs-Novelle, die Kostenrechts-Novelle, die Vereinfachungs- und Beschleunigungs-Novelle, das Beratungshilfegesetz und das Prozeßkostenhilfegesetz rechnen.

Zu den justizvermittelten Rechtsreformen gehören die Änderung des Verbraucherrechts, hauptsächlich des Abzahlungsgesetzes, ferner das Gesetz über Allgemeine Geschäftsbedingungen, die Familienrechtsreformen und die Strafrechtsreformgesetze. Um am Ende der Reformepoche meine Justiz-Bilanz plausibel zu machen, rufe ich die wichtigsten Schritte der Justizreform im direkten, engeren Sinne ins Gedächtnis.

1. Die Beteiligung der Richter an der Entscheidung ihrer Angelegenheiten durch die Justizverwaltung ist in verschiedene Organe aufgespalten: Die Verteilung der Richter und ihrer Arbeit auf die Spruchkörper (oder Einzelrichter-Dezernate) besorgen die Gerichtspräsidien; die Beteiligung an den Ernennungen und Beförderungen von Richtern liegt bei den Präsidialräten der verschiedenen Gerichtszweige; die Beteiligung der Richter an allen übrigen allgemeinen und sozialen Angelegenheiten nehmen die den Personalräten ähnelnden Richterräte wahr.

Im Nationalsozialismus war die Geschäftsverteilung seit 1937 Sache der Gerichtspräsidenten. Das Vereinheitlichungsgesetz vom 12. 9. 1950 stellte die Zuständigkeit der Präsidien der ordentlichen Gerichte wieder her. Das Präsidium z. B. eines Landgerichts bestand hinsichtlich des Präsidenten als Vorsitzendem, bis zu acht Direktoren (nach Dienstalter) und drei von der Gesamtheit der Gerichtsmitglieder gewählten Richtern. Seit dem Gesetz zur Änderung der Präsidialverfassung vom 26. 5. 1972 ist für alle Gerichte in allen Gerichtszweigen ein Präsidium vorgesehen. Es besteht aus dem Präsidenten als Vorsitzendem und je nach Gerichtsgröße acht oder vier planmäßigen Richtern, die gewählt werden (je zur Hälfte vorsitzende und beisitzende Richter). Das heißt, daß die mehrheitlich nicht beförderten Richter be-

nachteilt sind. Bei kleinen Gerichten bilden die Richter gemeinsam das Präsidium. Das Reformgesetz hat ferner Anhörungsrechte der Richter vor der Vornahme oder Änderung der Geschäftsverteilung festgeschrieben: für alle Richter vor Entscheidungen über ihre Zuteilung oder Zuständigkeit, für Vorsitzende außerdem vor der jährlichen allgemeinen Geschäftsverteilung und vor Änderungen, die ihren Spruchkörper berühren. Die Forderung reformfreudiger Richter nach Öffentlichkeit der Präsidiumssitzungen für Richter, wiewohl sicherlich mit dem Gesetz vereinbar, hat sich nicht durchgesetzt. Die Bildung der Spruchkörper innerhalb der Gerichte war und blieb Sache der Justizverwaltung (z. B. in Baden-Württemberg aufgrund § 5 des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 16. 12. 1975).

Die Ernennung der Richter geschieht im Bund durch den zuständigen Minister zusammen mit einem Richterwahlausschuß. In den Ländern erfolgt sie teils durch unterschiedlich zusammengesetzte Richterwahlausschüsse aufgrund von Gesetzen aus der Zeit zwischen 1962 und 1971, teils durch den zuständigen Minister. Die Richter sind daran durch Präsidialräte beteiligt, welche die Länder nach dem Deutschen Richtergesetz vom 8. 9. 1961 für jeden oder für mehrere Gerichtszweige gemeinsam einrichten müssen. Dieses Bundesrecht aus der Adenauer-Zeit schreibt nur vor, daß mindestens die Hälfte der Mitglieder (außer dem Vorsitzenden) gewählt sein müssen. Das baden-württembergische Landesrichtergesetz vom 25. 2. 1964 sah vor, daß die Hälfte der Mitglieder der Präsidialräte von den Richtern, die andere Hälfte von Wahlmännern aus den Gerichtspräsidien zu wählen war. Nach der Neufassung dieses Landesgesetzes vom 19. 7. 1972 werden nun alle Mitglieder der Präsidialräte von den Richtern direkt gewählt, ebenso in einigen anderen Bundesländern. Sie müssen in Baden-Württemberg bereits fünf Jahre lang Richter auf Lebenszeit sein, eine Beschränkung, die ebenso in anderen Bundesländern gilt. Sie bedeutet, daß ungefähr für das erste Drittel ihres Berufslebens die Richter nicht wählbar sind, also die jüngere Richtergeneration nie an der Personalpolitik beteiligt ist, wenn man die Proberichterzeit und die vierjährige Amtsperiode der Präsidialräte berücksichtigt. Eine weitere Sicherung der althergebrachten Standesvertretungen vor dem Eindringen neuer Strömungen der Richterschaft in die Präsidialräte stellt das Mehrheitswahlrecht dar, welches z. B. in Baden-Württemberg 1972 (zur Zeit des Aufkommens der ÖTV-Gruppen von Richtern und Staatsanwälten) statt des seit 1964 bis dahin geltenden Verhältniswahlrechts eingeführt wurde. Bei der Wahl des Präsidialrates der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Jahre 1980 beispielsweise erhielt die ÖTV-Gruppierung deshalb trotz fast 30% Stimmanteil keinen Sitz im Präsidialrat. Ähnlich sieht es in andern Bundesländern aus. In keinem Zweig des öffentlichen Dienstes gibt es für eine Personalvertretung dieses Mehrheitswahlrecht. Eigentümlich für Baden-Württemberg ist die Ausbildung des Richterwahlausschusses als eines bloßen Konfliktausschusses für den Fall, daß Minister und Präsidialrat sich nicht einigen.

2. Ein wesentliches Element der Unterordnung der Richterschaft unter die Exekutive ist die *Regelung der Besoldung*. Deshalb war das Streben nach mehr Unabhängigkeit hier auch besonders stark. Die Richter verlangten, daß ihre Bezahlung in geringerem Maße an Beförderungen gekoppelt ist. Dieser Wunsch wurde 1970/71 durch Gesetze in den Bundesländern zum Teil erfüllt. Das hessische Gesetz über die Amtsbezüge der Richter und Staatsanwälte vom 4. 3. 1970 ließ nur noch drei Besoldungsstufen für Richter zu. Die anderen Bundesländer machten die Richter vom Beförderungswesen finanziell insofern unabhängiger, als sie »Durchstufungen« bei der Besoldung einführten: der Richter im Eingangsamt gelangte automatisch mit steigendem Dienstalter von A 13 bis nach A 15, also bis zur Besoldung eines mehrfach beförderten höheren Beamten. Der Richter im ersten Beförderungsamt wurde ebenso automatisch von A 15 weiter bis nach A 16 durchgestuft. Seit der Grundge-

setzänderung vom 18. 3. 1971 hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung, die er durch das 2. Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung der Besoldung vom 23. 5. 1975 ausübt, indem er eine besondere, von der Regelung für Beamte unterschiedene Besoldung »R« für Richter und Staatsanwälte schuf. »R 1« entspricht etwa dem »durchgestuften« Richter im Eingangsamt, »R 2« dem »durchgestuften« einmal beförderten Richter (Vorsitzende von Spruchkörpern, Besitzer an Obergerichten). Die Besoldungssteigerungen richten sich nach dem Lebensalter, nicht nach einem individuellen Dienstalter. R 3 bis R 10 gilt für die Richter und Staatsanwälte in höheren Funktionen. Es besteht also weiterhin ein Zusammenhang zwischen Besoldung und Beförderung. Er ist aber für die meisten Richter (R 1 und R 2), die ohnehin keine höheren Funktionen erreichen, abgeschwächt. Denn der Abstand der Besoldung zwischen R 1 und R 2 ist gering. Wegen des Geldes muß deshalb die innere Unabhängigkeit des Richters nicht berührt sein.

3. Dasselbe Gesetz vom 26. 5. 1972, welches die Gerichtspräsidien reformierte, ordnete auch die *Dienstbezeichnungen der Richter* neu. An die Stelle der althergebrachten beamtengleichen »Räte«-Titel trat die Bezeichnung »Richter«, die Direktoren und Senatspräsidenten wurden zu »Vorsitzenden Richtern«. Hinzu trat die Bezeichnung des Gerichts, an dem der Richter eine Planstelle hat. Die Präsidenten der Gerichte behielten diesen Titel; nur rückte das Gericht hinter den Präsidenten-Titel. Aber das Bundesverfassungsgericht verlangte durch seine Entscheidung vom 27. 6. 1974 eine Korrektur des Gesetzes; auf ihr beruht die Wiedereinführung der Dienstbezeichnungen »Vizepräsident« und »Direktor« für bestimmte Stelleninhaber durch Gesetz vom 22. 12. 1975.

4. Das Bestreben nach einer Reform der *Juristenausbildung* fand seinen Niederschlag im Memorandum des Loccumer Arbeitskreises vom 8. Oktober 1969<sup>5</sup> und in den Leitsätzen der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen zur Ausbildungsreform<sup>6</sup>. Durch Gesetz vom 10. 9. 1971 wurde in das Deutsche Richtergesetz § 5b eingefügt, eine »Experimentierklausel«, welche den Bundesländern auf zehn Jahre die Einrichtung einer einphasigen Ausbildung erlaubte. Die Aufspaltung in Studium und Referendariat, in Theorie und Praxis, konnte nun versuchsweise gemildert oder aufgegeben, das Prüfungswesen verändert werden. Die praktischen Erfahrungen der Länder sollten dann zu einer bundeseinheitlichen Neuregelung hinführen. Von der Experimentierklausel machten sieben Bundesländer Gebrauch, beginnend zwischen 1971 und 1975. Das Münchner Modell (mehr oder weniger übernommen von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) zielt auf Effizienz ab, während das Hamburger Modell (ähnlich praktiziert auch in Niedersachsen) auf Änderung der Ausbildungsinhalte Wert legt. Die Bremer Universität geht mit der Einbeziehung der Sozialwissenschaften in die Juristenausbildung am weitesten. Zur gleichen Zeit wurden Dauer und Modalitäten der hergebrachten zweiphasigen Ausbildung ebenfalls geändert (§§ 5a und 5d des Deutschen Richtergesetzes). Die Experimentierklausel wurde durch Gesetz vom 16. 8. 1980 verlängert: Ausbildungsgänge nach einem der neuen Modelle können nun bis zum 15. 9. 1984 aufgenommen werden.

Wenn sich in den letzten Jahren etwas in der Justiz geändert hat, dann am wenigsten durch die Veränderungen der Juristenausbildung. Pluralistischer ist die Justiz deshalb geworden, weil sie Zeitströmungen und Veränderungen des allgemeinen Bewußtseins nicht ganz von sich abwehren konnte. Von inhaltlichen Ausbildungsre-

<sup>5</sup> Juristische Schulung 1969, S. 599.

<sup>6</sup> Recht und Politik 1970, S. 41; 1972, S. 28 ff.

form-Modellen halten sich inzwischen nur noch inselhafte Reste. Durch Gesetzentwurf vom 27. 8. 1982 versuchte die sozialliberale Bundesregierung, aus den Modellgängen wenigstens einen mehrfachen Wechsel zwischen Studium und Praxis (nämlich während der Grund- und der Schwerpunktausbildung) in eine bundeseinheitliche Regelung hinüberzutreten. Es sieht aber so aus, als würden wir mit dem zeitlichen Ablauf der Experimentierklausel einfach wieder in die alte Juristenausbildung zurückfallen, vielleicht mit kleinen Änderungen. So hat es der »Reformausschuss« der Justizministerkonferenz beschlossen, so steht es im Gesetzentwurf der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, und so wünscht es der Bundesarbeitskreis der CDU-Juristen.

5. Zu den Reformen, die das Publikum, die Gerichtsbenutzer, berühren, gehört die *Abschaffung der kleinen Amtsgerichte*. Sie geschah in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik in den frühen siebziger Jahren. In Baden-Württemberg wurden beispielsweise durch Gesetz vom 10. 1. 1974 elf von 119 Amtsgerichte aufgehoben – ein Schritt auf dem von Bundesjustizminister Jahn anvisierten Weg, die Amts- und Landgerichte einander anzunähern und zu vereinigen. Die unterschiedliche Gerichtsbarkeit für das Massenpublikum (Amtsgerichte; Landgerichte als zweite Instanz) und für die etwas besseren Leute, den Mittelstand, (vom Landgericht bis zum Bundesgerichtshof) wäre auf diese Weise zu einem einheitlichen dreistufigen Gerichtszug verschmolzen worden. Die Verlagerung der Familiensachen von den Landgerichten zu den Amtsgerichten ab 1. 7. 1977 war ein weiterer Schritt in dieser Richtung, aber ansonsten blieb die »vierstufige« ordentliche Gerichtsbarkeit, die eine Art Klasseneinteilung darstellte, erhalten.

6. Der allgemeine *Gerichtsstand*, an dem ein Käufer, Darlehensnehmer, sonstiger Schuldner verklagt werden kann, ist sein Wohnsitz oder Aufenthaltsort. Weit verbreitet waren Vereinbarungen, welche dem Lieferanten, der Bank oder dem sonstigen Gläubiger erlaubten, am Ort seines Sitzes zu prozessieren. Von diesem Sitz weit entfernt wohnende Schuldner, besonders aus Bevölkerungskreisen, die ohnehin schon das Gericht nicht gern betreten, ließen unabhängig von der Rechtslage massenweise Versäumnisurteile gegen sich ergehen. Nach der Gerichtsstands-Novelle vom 21. 3. 1974 ist eine vom allgemeinen Gerichtsstand abweichende Zuständigkeitsvereinbarung nur noch ausnahmsweise zulässig, z. B. unter Kaufleuten oder nach Entstehen der Rechtsstreitigkeit oder für das Mahnverfahren. Die zuletzt genannte Ausnahme ist eine Schwäche des Gesetzes, da es Schuldner gibt, welche eine Korrespondenz mit einem auswärtigen Gericht nicht aufnehmen.

7. Das Gesetz zur *Entlastung der Landgerichte und Vereinfachung des Protokolls* vom 20. 12. 1974 hob die Wertgrenze für die Zuständigkeit der Amtsgerichte in Zivilsachen von 1500 auf 3000 DM und die Mindestsumme für die Einlegung einer Berufung von 200 auf 500 DM. Außerdem übertrug es dem Einzelrichter am Landgericht (also einem einzelnen Mitglied der Zivilkammer) die Entscheidungsbefugnis anstelle der Kammer in erstinstanzlichen Sachen, wenn diese sie ihm überantwortete, während der Einzelrichter bis dahin nur einen Kammertermin vorzubereiten hatte. Der vorbereitende Einzelrichter wurde in Berufungssachen (also bei den Berufungskammern des Landgerichts und beim Oberlandesgericht) neu fakultativ eingeführt. – Das Gesetz diente dazu, der in der damaligen Wirtschaftsflaute ansteigenden Prozeßflut Herr zu werden. Es senkte den personellen Aufwand pro Verfahren und vermehrte die Kompetenzen der bis dahin bloß beisitzenden (nicht zum Vorsitzenden Richter beförderten) Kammermitglieder. Es war ein Schritt in der Richtung, alle erstinstanzlichen Sachen durch den Einzelrichter behandeln zu lassen, bis hin zur Umwandlung des vierstufigen Aufbaus der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu einem dreistufigen.

8. Das umfängliche *Kostenrechts-Änderungsgesetz* vom 20. 8. 1975 war reformerisch nur in einem sehr beschränkten Sinne: es richtete die Kostenregeln zu für den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in den Gerichten und für die Anwendung des Kostenrechts durch Beamte des mittleren statt des gehobenen Dienstes. Ein übersichtlicher Gebührenkatalog trat an die Stelle vieler oft komplizierter Einzelvorschriften; für Massengeschäfte (z. B. bei der Vollstreckung) wurden Festgebühren eingeführt; andere Gebühren wurden gestrichen. Das Problem der Kosten als Zugangsbarriere vor der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung schob der Gesetzgeber hingegen weiter vor sich her. Schlimmer: er verschärfte es, indem er die Gerichts- und Anwaltsgebühren für niedrige und besonders stark für mittlere Streitwerte erhöhte.

9. Das Gesetz zur *Beschleunigung und Vereinfachung gerichtlicher Verfahren* vom 3. 12. 1976 fügte in die Zivilprozeßordnung hauptsächlich die Rechtsgrundlagen für das schon mehrere Jahre experimentell praktizierte Prozessieren mit einem einzigen Verhandlungstermin (»Stuttgarter Modell«) ein sowie Änderungen des Mahnverfahrens und der vorläufigen Vollstreckbarkeit. Das Gericht soll nach der neuen ZPO in der Regel jede Sache nach einem »Haupttermin« entscheiden und diesen so vorbereiten, daß der Parteivortrag komplett und die Beweismittel präsent sind. Damit die Parteien dazu beitragen, sind die Verspätungsregeln verschärft worden. Man kann sie ungefähr so zu einer Faustregel zusammenfassen: wer ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel später vorbringt, als es ihm möglich gewesen wäre, wird damit nur gehört, wenn es das Verfahren nicht verzögert.

Diese Verfahrensbeschleunigung ist sehr oft eine Wohltat für denjenigen, der sein Recht durchsetzen muß. Sie gerät aber häufig in Konflikt mit dem Hauptzweck des Prozesses: die »richtige« Lösung zu finden. Das Gesetz ist ein eindeutiges Signal für eine hohe Bewertung schneller Verfahrensabwicklung. Selbst wenn die Prozeßparteien einvernehmlich den Prozeß zeitlich strecken wollen, z. B. Terminsverlegungen wünschen, soll das Gericht sich darüber hinwegsetzen. Der Antrieb zur Beschleunigung resultiert offenkundig nicht aus dem Wunsch, Interessen der Prozeßparteien zu erfüllen. Es ist die zunehmende Belastung der Gerichte mit Prozessen bei angespannter Personalsituation, die die Justizpolitiker in der ökonomischen Dauerkrise nach Beschleunigungsgesetzen greifen lassen.

Beschleunigung und Auffinden der richtigen Konfliktlösung sind im übrigen nicht die einzigen Leitsterne beim Prozessieren. Es kann z. B. für die Parteien gut oder auch schlecht sein, wenn das Gericht schon zum ersten Verhandlungstermin das volle Zeugenaufgebot, den oder die Sachverständigen, alle Beweismittel herbeizitiert. Der Streit wird gelegentlich dadurch vertieft, der Eingriff in die materiellen und ideellen Interessen Unbeteiligter unnötig ausgeweitet, der Kostenaufwand erhöht. Viele Rechtssachen erledigen sich leichter und besser mit halber Mobilisierung der Justizmittel. Der »frühe erste Haupttermin« mit Präsenz aller Beweispersonen ist deshalb nicht für alle Prozesse geeignet.

Das Mahnverfahren ist durch die »Vereinfachungsnovelle« auf die maschinelle Bearbeitung durch EDV-Anlagen an zentralen Amtsgerichten vorbereitet worden. Es ist stark formalisiert, die mit menschlichem Denken verbundene Schlüssigkeitsprüfung ist abgeschafft, das Gesetz treibt die Mahngerichte ausdrücklich zu eiliger Bearbeitung an. Mahnverfahren können jetzt also in praktisch unbegrenzten Mengen ablaufen. Verzögerungen durch Schlendrian oder durch den Druck starken Arbeitsanfalls werden keinem Schuldner mehr Aufschub bringen. Er bekommt außerdem als Rechtsbelehrung nur den Hinweis auf die Möglichkeit des Widerspruchs innerhalb von zwei Wochen, § 692 I 3 ZPO (obwohl auch ein späterer Widerspruch den noch nicht verfügten Vollstreckungsbescheid noch abwenden kann, § 694 I).

ZPO), nicht aber die Belehrung über den Einspruch gegen Vollstreckungsbescheide.

10. Erst am 1. 1. 1981 traten schließlich zwei Stücke Justizreform in Kraft, die den eigentlichen Kern der lang diskutierten Reformen bilden sollten: Das Gesetz über die Prozeßkostenhilfe vom 13. 6. 1980 und das Gesetz über *Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen* vom 18. 6. 1980. Das Prozeßkostenhilfegesetz löste das bisherige »Armenrecht« für alle Gerichtszweige ab. Es gewährt je nach Einkommen Kostenfreiheit und unentgeltliche Anwaltsbeiratung oder das (völlige oder teilweise) Aufbringen der Kosten in Raten. Eine Tabelle berücksichtigt die Unterhaltpflichten bei der Berechnung der Berechtigung zur Prozeßkostenhilfe. Danach prozessiert z. B. ein Lediger ohne Kinder bei einem Nettoeinkommen bis 850 DM frei; bei einem Einkommen von 2400 DM muß er monatlich Raten von 520 DM aufbringen, ein alleinverdienender Ehegatte mit zwei Kindern 180 DM. Geblieben ist die Beschränkung der Prozeßkostenhilfe auf Fälle, die vom Gericht als aussichtsreich eingestuft werden, und die Verpflichtung, beim Mißerfolg die Anwaltskosten des Gegners zu tragen.

Das Beratungshilfegesetz gewährt außerhalb von Gerichtsverfahren stark verbilligten Anwaltsrat (nämlich zu 20 DM, die aber auch erlassen werden können) auf Staatskosten, wenn man zu dem Personenkreis gehört, der nach der Tabelle für die Prozeßkostenhilfe von eigenen Beiträgen zum Prozessieren befreit ist. Der oben genannte Familienvater zum Beispiel bekommt diese Hilfe bei einem Nettoeinkommen bis 1850 DM. In Bremen und Hamburg bleibt es bei den traditionellen öffentlichen Rechtsberatungsstellen. Ausgenommen von der Beratungshilfe sind das Arbeits- und das Sozialrecht, die Domänen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes.

Die Einführung dieser beiden Gesetze für Minderbemittelte gab die Bahn frei für eine weitere Erhöhung der Anwaltsgebühren durch das Gesetz vom 18. 8. 1980. Erhard Blankenburg<sup>7</sup> hat beschrieben, daß sich das Beratungshilfegesetz sehr viel langsamer in die Praxis umsetzt, als man erwartet hatte. Eine »soziale Anwaltschaft«, die sich auf Bedürftige spezialisiert, kann sich wohl nur langsam bilden.

11. Die Strafjustiz ist durch den Wegfall der stark weltanschaulich fundierten Tatbestände besonders im Sexualstrafrecht moderner geworden. Viel an entwürdigender und für kein wirkliches Interesse in der Gesellschaft erforderlicher Menschenverfolgung ist damit abgeschafft worden. Die Liberalisierung des Demonstrationsstrafrechts hat damals einen ganzen Schwung betroffener vorwiegend junger Menschen zum aktiven Engagement in den Institutionen des Staates und der Gesellschaft veranlaßt. Die gesetzlichen Anpassungen im Wirtschafts- und Umweltstrafrecht sind sicherlich als Anfang und Signal geeignet, wenn sie zu einer entsprechenden Praxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte führen. Der Eindruck verdüstert sich aber, wenn wir an die Auswirkungen des Terrorismus auf Gesetzgebung, Rechtsprechung und Strafvollzug denken. Manches an staatlicher Reaktion war notwendig und nicht anders zu erwarten. Insgesamt waren aber sicherlich nicht nur die 1976 geschaffenen und 1981 wieder aufgehobenen §§ 88a und 130a StGB zu weit gehende Eingriffe in das ohnehin oft schon die Freiheit der Meinungsäußerung und der politischen Beteiligung berührende Strafrecht. Der Strafprozeß trägt die Male der Terrorismus-Abwehr – man denke an Verteidigerausschluß und -überwachung, an das Verbot der Verteidigung mehrerer Täter, an das Kontaktsperrgesetz.

Der Strafvollzug schließlich ist die Probe aufs ganze System staatlichen Strafens. Wesentliche Reformforderungen sind unerfüllt. Und die Zurückdrängung der kur-

<sup>7</sup> Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, S. 39.

zen Freiheitsstrafen wird überrollt von den vielen geldlosen Verurteilten, die ihre Ersatzfreiheitsstrafen antreten. Auch die Strafrechtsreformen erhalten sich also nicht aus sich selbst heraus, sondern kamen und kommen zwischen die Mühlsteine des Staatsschutzes und der ökonomischen Krise.

Diese Übersicht lässt die Familienrechtsreform sowie Besonderheiten in der Entwicklung der Arbeits- und Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Deshalb ist auch die folgende Gesamtbetrachtung über die Justizreform ergänzungsbedürftig.

### *III. Die Justiz am Ende der Reformphase*

1. Einen Teil der *Interessen der Richter* hat die Justizreform erfüllt: die Mitwirkungsrechte und die Besoldung sind heute günstiger geregelt als früher. Bei der Geschäftsverteilung in den Gerichten ist die Mitwirkung der Richter stark ausgeprägt. In der Personalpolitik der Länder üben die Präsidialräte der Richter durch Informiertheit und Mitsprache Einfluß aus. Die den Richterräten verbleibenden Sachgebiete der Personalvertretung liegen besonders in den Ländern, wo es Stufenvertretungen gibt (Bezirks- und Hauptrichterräte), dem Zugriff der Richterschaft an sich offen, soweit sie Neigung zur Ausübung ihrer Rechte spürt. Soweiit in den Mitwirkungsorganen aktive Richter sitzen, arbeiten sie dort nicht ohne Erfolg. Oft führen die Richterräte allerdings ein Schattendasein. Mit den Präsidialräten teilen sie die Schwäche, die in der Nichtöffentlichkeit ihrer Arbeit und der Verschwiegenheitspflicht ihrer Mitglieder liegt. Impulse gehen von diesen Gremien deshalb in der Regel nicht aus. Die Mehrzahl der Richter vermisst das aber auch nicht.

Zu den erfüllten Richterwünschen gehört auch die maßvolle Abkopplung der Besoldung vom Beförderungswesen. Die erste Beförderung wirkt sich auf die Besoldung nur schwach aus. Und wenige Richter haben ohnehin die Aussicht, das zweite Beförderungsamt zu erreichen. Wer sich dem Karrierewesen nicht unterwerfen will, ist also finanziell dadurch gegenüber der Mehrzahl der Kollegen nur wenig benachteiligt.

Zusammenfassend kann man sagen: Soweit die Richterinteressen stark formuliert und vorgebracht worden sind, hat sie die Justizreform einigermaßen berücksichtigt. Die Forderung nach Abbau des hierarchischen Systems blieb allerdings im wesentlichen unerfüllt, da der Reformdruck auch von seiten der Richter zu schwach war. In der Justizverwaltung, im Beförderungswesen, im Verhältnis der Gerichtsinstanzen zueinander und in der Arbcit der Spruchkörper finden wir dieselben Strukturen wie vor 15 Jahren vor. Bis zu einem gewissen Grade war und ist das nicht zwangsläufig, denn mit ihren Mitwirkungsrechten könnten die Richter hie und da verändernd eingreifen. Eben dies unterbleibt aber meistens. Je emanzipativer ein Reforminteresse unter Richtern war, desto weniger wurde es verwirklicht. Je individueller die zu befriedigenden Wünsche waren, desto stärker drückten die Richter sie durch und desto größer waren ihre Erfolge.

2. Welche Verbesserungen brachten Reformen für die *Klientel der Justiz*, für das Volk? Das Problem des »Zugangs« zur Ziviljustiz ist sicherlich im Laufe der Reformjahre für die Mittelschichten und die aktiveren Teile der Unterschichten gemildert worden. Von der neuen Gerichtsstandsregelung bis zur Beratungs- und Prozeßkostenhilfe haben Reformmaßnahmen Erleichterungen der Rechtsaussübung gebracht. In dieser Richtung wirken auch die Verbesserungen des Verbraucherrechts. Zwiespältig sind aber diejenigen Veränderungen der Ziviljustiz zu bewerten, die das Durchsetzen von Forderungen auf eine Weise erleichtern, die tendenziell die Unter-

schichten benachteiligt, wie etwa die Computerisierung des Mahnverfahrens aufgrund der ZPO-Novelle vom 9. 12. 1976 (Erleichterungen für Massen- und Großgläubiger) oder die durch dasselbe Gesetz eingeführte Prozeßbeschleunigung, die nur für aufgeklärte Beklagte gefahrlos ist. Daß der Zivilprozeß stromlinienförmiger wurde, geht auf Kosten der unteren Schichten. Ihnen hätte eher ein Gerichtswesen dienen können, wie es Rasehorn vorgeschwebt hat: ein dichtes Netz kleiner Beratungsstellen mit informeller Arbeitsweise. Aber die Organisationsreform verlief in entgegengesetzter Richtung.

Erhard Blankenburg<sup>8</sup> hat die Einschränkungen beschrieben, mit denen das Recht überhaupt Hilfe bietet: Abhängige verzichten oft auf die Rechtsausübungen wegen der sozialen Nebenfolgen von Prozessen, sozial Schwache haben oft gar keine Rechtposition für ihre Lebensbedürfnisse, und weitere Grenzen des praktischen Rechtsschutzes. Den Randschichten, die von diesen Einschränkungen betroffen sind, hatte und hat auch ein verbesserter Zivilprozeß nichts zu bieten. Wenn das von vornherein klar war, so könnte man für die vorausschbar allein begünstigte Mittelschicht und obere Unterschicht die Reformen der Ziviljustiz und des Verbraucherrechts als glücklich ansehen.

Die ökonomische Strukturkrise hat aber eine empfindliche Schwäche der Reformen enthüllt: sie waren ausgerichtet auf einen Wachstumskapitalismus und verlieren mit dessen Wanken an Wert. Jetzt erfaßt die ökonomische Krise auch die Gerichte selbst. Bei zunehmender Belastung der Gerichte ohne Personalvermehrung zeigen sich Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens von ihrer gefährlichen Seite. Denn »kurzer Prozeß« geht in aller Regel zulasten des Schwächeren. Selbst wer materielle Rechte hat, wer eigentlich »Recht hat«, kann es bei ungeschickter Ausnutzung der verknüpften Justizressourcen leichter verlieren als in Zeiten ruhigen und geduldigen Prozessierens. Die Erleichterung für die von den Reformen Begünstigten helfen nicht dagegen, daß sich die ökonomischen Tendenzen zulasten der Schwachen auswirken.

Insgesamt zeigt sich deutlich die Begrenztheit der Reformziele, die angesteuert wurden. Wir müssen sehen, daß die Reformen uns nicht auf die Probleme der achtziger Jahre vorbereitet haben. Dazu hätten sie tiefer greifen müssen. Die Kritik der heutigen Probleme der Gesellschaft enthält die Feststellung, daß die eigentlich notwendigen Reformen ausgeblieben sind, auch in der Justiz. Der Justizapparat und seine Arbeitsweise hätten sich nur wesentlich ändern können durch mächtige Anstöße aus der Gesellschaft heraus, welche sich in einer Gesamtreform befunden hätte. Durch alle Poren hindurch hätte der Wandel in die Justiz eindringen müssen, dann hätte sie nicht die gleiche bleiben können. Solche Nötigung zum Wandel blieb aber aus. Sie lag vor allem auch nicht in den Anläufen zur Ausbildungsreform. Hans Albrecht Hesse<sup>9</sup> hat die begrenzten Erwartungen geschildert, die man von vornherein in Ausbildungsreformen als Motor zur Justizreform nur setzen durfte. Der Druck der Praxis ist stärker als ein Gestaltungswille von Berufsanfängern. Allein beharrliches Bemühen ausreichend vieler Berufspraktiker könnte etwas ändern, soweit das soziale und staatliche Umfeld der Justiz das zulassen. Wir sehen, wie die Reformansätze in der Juristenausbildung totgedrückt wurden und werden.

Eine günstiger verlaufende Reformepoche hätte durch Änderungen der Justizstrukturen die Justiz so umgestalten sollen, daß vor dem Hintergrund der deutschen

<sup>8</sup> »Rechtshilfebedürfnis und Rechtsberatung« in: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Band V, 1978, S. 231.

<sup>9</sup> »Routine und Reform« in: *Zur Theorie der Reform*, herausgegeben von M. Greiffenhagen, Karlsruhe 1978, S. 57, 73 ff.

Geschichte die NS-Anfälligkeit der dritten Gewalt hätte bewältigt werden können, dadurch daß die Justiz nach außen autonomer und nach innen weniger hierarchisch geworden wäre. Wie die siebziger Jahre verliefen, ist die Justiz zwar kein schlechteres, doch auch kein besseres Bollwerk gegen undemokratische und unsfreiheitliche Tendenzen geworden. Ein einheitliches »Urteil« über die Justiz läßt sich sicherlich nicht sprechen. Aber vielfach öffnet sie sich den Zumutungen, welche wirtschaftliche und politische Mächte an sie herantragen. Die dritte Gewalt ist den anderen Gewalten auf wichtigen Sektoren dienstbar auch dort, wo sie Anlaß zur Verweigerung von Legalität und Legitimität hätte.

Wie geht es weiter? Zunächst mit dem gemeinsamen Versuch, Rechte und Reformstücke zu erhalten. Aber das Bild gesellschaftlichen Wandels, welches in den sechziger und siebziger Jahren an den Wänden hing, ist verblaßt. Wir werden nie mehr an die damaligen Reformstrategien anknüpfen können. Es gibt keinen rechten Sinn, die Strukturmängel der Justiz mit denselben Rezepten in der Hand kurieren zu wollen, wie man sich das am Anfang der Reformepoche dachte. Denn dazu war 15 Jahre lang Zeit und geschichtliche Gelegenheit. Unsere Nöte der nächsten Jahre sind anders, als sie sich fortschrittlichen Gesellschaftspolitikern darboten, die nach der Ära Adenauer in die Zukunft (die jetzt Vergangenheit ist) aufbrachen. Die Suche nach ganz anderen, neuen Bildern gesellschaftlichen Wandels läuft. Die Juristen haben da keine Leitstellung, sie brauchen vielmehr ihrerseits Gespür dafür, welchen Strömungen sie sich öffnen müssen. In der Gesellschaft werden Elemente alternativer Modelle sichtbar. Schon die Sterilität technokratischer Macherei deckte nicht mehr alles zu, und die »Wende«-Philosopheme bringen es jetzt auch nicht fertig.



**JEDER KANN  
ES SCHAFFEN.  
MIT DER ZEIT  
UND MIT  
DEM BHW.**

Das eigene Heim – wer davon träumt, der sollte jetzt etwas dafür tun: Bausparen.  
Bausparen ist fast die einzige Möglichkeit, an günstiges Baugeld zu kommen.  
Bausparen ist die am höchsten vom Staat geförderte Sparform.  
Bausparen beim BHW ist jetzt noch attraktiver: zum Beispiel durch 4% Guthabenzinsen im BHW-Vermögensbildungs-Tarif.  
Sprechen Sie deshalb gleich mit Ihrem BHW-Berater, oder rufen Sie ihn an. Das BHW steht in jedem örtlichen Telefonbuch.

**BHW**  
BAUPARKASSE  
Auf uns baut  
der öffentliche Dienst.