

Gericht und Bürger

Der Zugang zur Justiz muß dem Bürger erleichtert werden

I

Das Verhältnis des Bürgers zur Rechtsordnung und zum gerichtlichen Verfahren wird in der Fachwelt unter Stichworten wie *Rechtsfremdheit des Volkes* und *Volksfremdheit des Rechts* abgehandelt. In diesen Begriffen liegt etwas Wahres. Die Art und Weise, wie üblicherweise darüber diskutiert wird, erweckt jedoch Zweifel daran, ob man auf dem Weg zu Lösungen ist, mit denen dem Problem erfolgreich zu Leibe gegangen werden kann. Es scheint, daß zuviel hineingeheimnist, zuviel „mythologisiert“ wird. Statt die Fakten nüchtern zu untersuchen — soziologisch, aber auch politisch —, flüchtet man oft und gern in kulturphilosophische und kulturpessimistische Betrachtungen, blickt teils neid-, teils ehrfurchtsvoll auf die vermeintlich besseren Verhältnisse in angelsächsischen Ländern — und schickt sich in den gegenwärtigen Zustand. Das Ergebnis ist eine voreilige, das Handeln lähmende Resignation, die die Entfremdung der Justiz vom Bürger als unabwendbares Schicksal hinnimmt, statt sie als änderungsfähig zu erkennen und durch geeignete Maßnahmen zu bekämpfen.

Gewiß ist die moderne Rechtspflege ein hochspezialisierter, komplizierter Apparat, dessen sachgerechte Bedienung ein beachtliches, ja hohes Maß subtilen Fachwissens erfordert. Der Jurist, der Richter zumal, befindet sich jedoch in einer anderen Lage als der medizinische, naturwissenschaftliche und technische Spezialist, der, von der Außenwelt abgeschirmt, nur seiner Wissenschaft leben kann. Er hat einen *Öffentlichkeitsauftrag* und steht deshalb dem Politiker näher, der sich ebenfalls nicht begnügen darf, einem Kalkül einsamer Entschlüsse zu folgen, sondern ständig darum ringen muß, sein Urteilen und Handeln dem Bürger verständlich zu machen. Es liegt nahe, auf das Beispiel der Sprache hinzuweisen: Der Jurist ist seit der Rezeption verurteilt, eine künstliche, nur den Fachgenossen verständliche Fachsprache — das „Juristendeutsch“ — zu benutzen. Es besteht kein Zweifel, daß diese Entwicklung nicht rückgängig gemacht werden kann. Trotzdem kann der Richter es sich nicht erlauben, nur für Juristen zu sprechen und zu schreiben. Um des Vertrauens willen, das er vom Bürger fordert und dessen er zur erfolgreichen Amtsführung bedarf, muß er sich immer wieder um Verständlichkeit bemühen, die Mühe des „Übersetzens“ auf sich nehmen und den Zwiespalt zwischen Fach- und Umgangssprache zu überwinden suchen.

Die Schwierigkeit, den rechtsgelehrten Richter zu verstehen, betrifft nur einen Aspekt unseres Problems und nicht einmal den wichtigsten. Man kann darüber streiten, ob wir heute wieder — wie in der Weimarer Republik — eine Vertrauenskrise der Justiz erleben oder nicht. Tatsache ist, daß Bürger und Gericht nicht so eng miteinander verbunden sind, wie das nützlich und notwendig wäre. Die Unübersichtlichkeit des Gerichtsaufbaues, die Kompliziertheit der technischen Regelung sowie die Schwerfälligkeit und Langsamkeit des Verfahrens auf der einen, das Verharren in disfunktional gewordenen Traditionen, überlebten Schablonen und hemmenden Denkgewohnheiten auf der anderen Seite rufen beim Bürger nicht Zuneigung und Vertrauen, sondern Abwehr und Unbehagen hervor. Trotz mancher Versuche, die Kluft zwischen Justiz und Bürger zu überbrücken, ist die Rechtspflege in Deutschland noch immer eine im wesentlichen nur für Eingeweihte bestimmte und verstehbare Einrichtung; sie ist vom Bürger zu weit entfernt und scheint weniger dessen Interessen als anderen Zwecken zu dienen.

Es hat wenig Sinn, sich Täuschungen über den Grundcharakter unserer Rechtsordnung und Rechtspflege hinzugeben. *Ulrich Sonnemann* schießt in der zornigen Polemik, die

er mit der deutschen Justiz führt, weit über Maß und Ziel hinaus, wenn er ihr eine „Lust am Unrecht“ bescheinigt und die „Unabsetzbarkeit der Niedertracht“ beklagt¹⁾. In einem Punkt allerdings muß man ihm zustimmen: Das Recht wurde in Deutschland bisher vorwiegend vom Apparat, nicht vom Menschen her gedacht. Anders ausgedrückt: Es hat weniger der Freiheit als der Macht gedient²⁾. Das ist auch der tiefere Grund, weshalb im Verfahrensrecht nicht selten das Interesse des Bürgers weniger gilt als das Funktionsinteresse des Rechtspflegeapparates. Nicht hoch genug kann veranschlagt werden, daß das Grundgesetz mit dieser obrigkeitstaatlichen Tradition gebrochen hat, indem es nicht den Staat, sondern den Menschen in das Zentrum seines Wertsystems stellt. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes ist jedoch noch kein Besitz, sondern ein Auftrag, der ausgeführt, eine Aufgabe, die verwirklicht werden muß. Es wird noch erheblicher Anstrengungen bedürfen, bis der dadurch inaugurierte Wandel in der Rechtspraxis Wirklichkeit geworden ist.

II

Einer der Gründe dafür, weshalb der Justiz die Anpassung an die moderne politische und soziale Entwicklung so schwerfällt, ist in letzter Zeit häufig beim Namen genannt worden: die *konservative Geisteshaltung der Richter*, die nicht nur funktional, sondern auch sozial bedingt ist³⁾. Sie gestattet ihnen selten, politischen und sozialen Veränderungen anders als mit großem zeitlichen Abstand zu folgen. Ein anderer Grund liegt in dem mangelnden Interesse der politischen Öffentlichkeit. Die Justiz wird zwar oft und gern kritisiert, aber seitens der politischen Öffentlichkeit ist bisher nicht genug getan worden, um ihr zu helfen, ihrer Rolle in der demokratischen Gesellschaft gerecht zu werden. Von Ausnahmen wie dem politischen Strafrecht, der ungesühnten Nazijustiz und den Prozessen gegen die Gewaltverbrecher der Nazizeit abgesehen, hat die Öffentlichkeit der Rechts- und Justizpolitik bisher vergleichsweise nur geringe Beachtung gewidmet. Immer wieder war vermeintlich Wichtigeres zu tun: Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, auch Gesundheitspolitik. Die Sorge um ein besseres Recht und eine bessere Rechtspflege blieb auch dort ephemere, wo man sie in Festreden beschwor, weil die Taten in keinem angemessenen Verhältnis zu den Worten standen. Man ließ die Fachleute gewähren, ohne zu fragen, ob deren Anschauungen oder Begriffsmechanismen vordemokratisch waren oder nicht. Es ist bezeichnend, daß der Rechtspolitische Kongreß, den die Sozialdemokratische Partei am 26. und 27. März 1965 in Heidelberg abhielt, ein Novum im deutschen Parteienstaat war. Bisher kam man wohl zu Konferenzen oder Studientagungen zusammen, in denen man sich, meist aus Anlaß bestimmter Gesetzesvorhaben, mit rechtspolitischen Fragen befaßte. Die Notwendigkeit, nicht nur sozial-, wirtschafts- und kulturpolitische Programme, sondern auch ein rechtspolitisches Konzept zu entwickeln und vor der Öffentlichkeit darzulegen, wurde entweder nicht empfunden oder nicht als dringlich anerkannt.

Dabei haben rechts- und justizpolitische Fragen für unsere Zeit keine geringere Bedeutung als die anderen großen Probleme unseres Staats- und Gesellschaftslebens. Je mehr die Macht der Apparate wächst, um so notwendiger ist es, die Freiheit des Bürgers zu stärken und seinen Rechtsschutz wirksamer zu gestalten. In der veränderten Rolle der Gerichte wird dieser Trend besonders deutlich: Ehedem konnte man die Aufgabe der Rechtsprechung dahin definieren, individuelle Streitfälle zwischen den Bürgern zu

1) Ulrich Sonnemann: Das Land der unbegrenzten Zumutbarkeiten; 1963, S. 212 ff. — Zur Sonnemannschen Justizkritik s. ferner die im Herbst 1964 erschienene Schrift: Die Einübung des Ungehorsams in Deutschland; S. 54 ff.

2) S. Ossip K. Flechtheim: Recht und Gesellschaft — Einige pluralistisch-soziologische Randglossen zur Reinen Rechtslehre; in: Law, State, and International Order, Essays in Honor of Hans Kelsen; The University of Tennessee Press, Knoxville 1964, S. 72 ff. (81).

3) Rudolf Wassermann: Wie demokratisch ist die deutsche Justiz?; Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1964, S. 714 ff. (717) und die dort angeführte Literatur.

entscheiden und die Gesellschaft vor Rechtsbrechern zu schützen. Heute wird von den Gerichten verlangt, daß sie darüber hinaus sozialstaatliche Rechte gewährleisten, die Staatsgewalt kontrollieren und Interessenkonflikte in beinahe allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ausgleichen. Sie sollen, wie es für französische Verhältnisse der *Club Jean Moulin* ausgedrückt hat, ein Organ werden, welches das friedliche Miteinander existieren widerstrebender sozialer, wirtschaftlicher und politischer Kräfte sichert⁴).

Der Pragmatismus, mit dem sich unsere politischen Kräfte — von Ausnahmen wie der kleinen Strafprozeßreform abgesehen — meistens begnügt haben, ist in dieser Lage keine zureichende Methode. Sie bringt nur Stückwerk zuwege, eine Änderung der Fassade, während im Grunde alles beim alten bleibt. Ohne in die Zukunft weisende Leitideen, an denen sich die aktuellen Entscheidungen orientieren können, ist auch Rechtspolitik nicht viel mehr als das Ergebnis eines Spiels blinder Kräfte. Wenn das anders werden soll, müssen, jenseits der Unverbindlichkeit politischer Allgemeinplätze und utopischer Ideen, Programme mittlerer Reichweite entwickelt werden, die die Probleme der Erneuerung von Rechtsordnung und Rechtspflege zukunftssträchtigen Lösungen zuführen. Rechtspolitik muß aus ihrer Esoterik heraus. Sie verlangt die Zusammenarbeit von Politikern, Fachleuten und Bürgern. Die politischen Konsequenzen aus dem, was die Fachleute für notwendig halten, können nur die Politiker ziehen, und umgekehrt müssen die Fachleute beachten, welche Anforderungen die Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Bürger in der sozialen Demokratie an die Rechtspflege stellt.

III

Die erste Aufgabe, deren Inangriffnahme die neuen politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeiten von der deutschen Justiz verlangen, ist die Überwindung der obrigkeitstaatlichen Verhaltens- und Denkgewohnheiten, die in der Justiz bewußt und unbewußt noch wirksam sind. Ein *Stilwandel* also, der mit dem Grundsatz Ernst macht, daß im Mittelpunkt des grundgesetzlichen Wertsystems nicht der Staat, sondern der Mensch steht.

Das ist angesichts der Beharrungskraft, die Gewohnheiten eines Standes noch mehr als individuellen Sitten eigentümlich ist, keine leichte Aufgabe. Um nur mit den Händen zu Greifendes, allgemein Bekanntes zu nennen: Der militärische Kommandoton z. B. muß aus den Sitzungssälen der Justiz verschwinden, die fatale Ausdrucksweise einer geborgten Autorität, die vorzugsweise dort gepflegt wird, wo es an einer eigenen mangelt. Die automatenhafte, unpersönliche Sprache der Urteilsbegründungen muß einer persönlichen Sprache weichen. Im Angeklagten des Strafprozesses ist endlich nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Verfahrenspraxis der Mensch zu sehen, dessen Schuld vor seiner Verurteilung nicht feststeht. Der Anwalt ist, bis zum Beweis des Gegenteils, kein Gegenspieler des Gerichts, sondern ein wichtiges Rechtspflegeorgan, das in besonderem Maß berufen ist, dem Angeklagten das faire Verfahren zu sichern, auf das er Anspruch hat. Der Zeuge soll dem Gericht helfen, die Wahrheit zu finden; seine Behandlung ist jedoch oft so, als ob der Grundsatz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) für ihn keine Geltung hätte.

Es ist richtig, wenn man darauf verweist, daß in erster Linie das gute Beispiel stilsbildend wirken muß. Aber eine so gründliche Umorientierung, wie sie politisch notwendig ist, läßt sich nicht allein durch Beispiel und gutes Zureden bewerkstelligen. Vielmehr sind strukturelle Änderungen erforderlich, durch die dem Bürger der Zugang zur Rechtspflege erleichtert und sein Vertrauen gestärkt wird. Hier ist nicht der Ort, ein vollstän-

4) Club Jean Moulin: Staat und Bürger; 1964, S. 163.

diges Programm zur Diskussion zu stellen, bei dessen Verwirklichung man diesem Ziel näherkommen könnte. Nur einige besonders wichtige sollen herausgegriffen werden:

1. Ein schweres Hemmnis für den Zugang des Bürgers zur Rechtspflege ist deren Kompliziertheit, Langsamkeit und Undurchsichtigkeit. Deshalb muß die Rechtspflege einfacher, weniger zeitraubend und durchsichtiger werden. Als Mittel, durch die dies erreicht werden könnte, empfehlen sich:

Einheitlicher Aufbau der Gerichte, insbesondere in der ordentlichen Gerichtsbarkeit die Ersetzung der Viergliederung (Amtsgericht, Landgericht, Überlandesgericht, Bundesgerichtshof) durch eine Dreigliederung, wie sie in den anderen Zweigen der Gerichtsbarkeit existiert.

Besetzung der erstinstanzlichen Gerichte mit grundsätzlich nur einem Berufsrichter.

Bildung von Familiengerichten, die mit einem Berufsrichter und zwei ehrenamtlichen Richtern zu besetzen wären, darunter mit einer Frau. Zur Zeit sind z.B. bei einer Ehescheidung verschiedene Gerichte zuständig für die Scheidung selbst, die Entscheidung über den Unterhalt, die Regelung der elterlichen Gewalt über die Kinder, die Auseinandersetzung über Wohnung und Hausrat.

Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen der verschiedenen Gerichtszweige.

Maßnahmen der Prozeßbeschleunigung, insbesondere durch Verkürzung der Rechtsmittelfristen und Konzentration des Prozesses auf eine mündliche Verhandlung.

Eindämmung der Schriftlichkeit im Verfahren wie in der Urteilsbegründung („Schreibjustiz“).

2. Die richterliche Unabhängigkeit bezeichnet einen anderen Punkt, der für das Verhältnis des Bürgers zur Justiz von entscheidender Wichtigkeit ist. Nur eine *erkennbar* unabhängige Rechtspflege kann sich das Vertrauen der Bürger erhalten oder, wo es fehlt, neu erwerben.

Die *äußere* Unabhängigkeit der Richter ließe sich erkennbarer machen durch eine Auflockerung der hierarchischen Organisationsstruktur der Justiz, vor allem durch die Einführung des umlaufenden Vorsitzes bei den Kollegialgerichten, die Umgestaltung der Präsidialverfassung und die Beschränkung der Justizverwaltung auf eine dienende Rolle gegenüber den Sprudigerichten.

Zur Stärkung der *inneren* Unabhängigkeit der Richter, die mehr und mehr zum Kernproblem der Unabhängigkeit wird, müßten Ausbildung, Auswahl, persönliche Stellung und Fortbildung so geregelt werden, daß wirklich gebildete und charakterlich hochwertige, innerlich freie Persönlichkeiten in ausreichender Zahl den Weg zum Richteramt finden. Sie sollten sich nicht nur durch juristische Befähigung, sondern auch durch Lebenserfahrung, soziales Verständnis und eindeutig demokratische Gesinnung für ihr Amt qualifizieren, möglichst sich bereits in anderen juristischen Berufen bewährt haben. Richter sind nötig, die sich nicht als Verwalter einer subtilen Rechtstechnik fühlen, sondern als Wortführer des Rechtsgewissens demokratischer Bürger. Die juristische Ausbildungsmaschinerie hat solche Persönlichkeiten bisher nur ausnahmsweise hervorzubringen vermocht⁵⁾.

3. Vom Fachjuristen gern unterschätzt wird die Rolle der *ehrenamtlichen* Richter in der Rechtspflege. Sache der Politik ist es demgegenüber, die übergeordneten Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen, die keineswegs eine Verringerung, sondern vielmehr eine Vergrößerung der Zahl und des Gewichts der ehrenamtlichen Richter fordern, und zwar in allen Zweigen der Rechtsprechung, die dafür geeignet sind.

Es ist kein Zufall, daß gerade in letzter Zeit die Frage nach der sozialen Abhängigkeit des Richters mehrfach gestellt worden ist. Die Herkunft des Berufsrichters aus bestimmten Schichten der Bevölkerung⁶⁾ hat Zweifel laut werden lassen, ob er, wie sein Amt fordert, stets imstande ist, den daraus resultierenden Gefahren unbewußter Parteinahme zu begegnen. Dazu kommt, daß eine Rechtsprechung, bei der nicht nur Fach-

5) S. dazu K. S. Bader: Die deutschen Juristen; 1947. — Zu der seit langen Jahren Torbereiteten, aber auch zerredeten juristischen Ausbildungsreform Vgl. Wassermann: Allsbildungsreform und Politik; Neue Juristische Wochenschrift 1964, S. 1215 ff.

6) Vgl. Fußnote 3.

leute, sondern auch Männer und Frauen aus dem Volk mitwirken, dem Bürger eher zugänglich erscheint als das gebräuchliche, auf den Fachmann abgestellte System. Es wird daher endlich ernsthaft geprüft werden müssen, inwiefern zumindest in der unteren Gerichtsstanz mehr ehrenamtliche Beisitzer an der Rechtsprechung beteiligt werden können als bisher.

4. Ein wahrhaft demokratisches Rechtssystem gibt es nur in einem Land, dessen Bevölkerung sich ernsthaft für die Justiz interessiert. Schon die *Schule* muß deshalb die künftigen Bürger in den Grundbegriffen des Rechts und der Gerichtsorganisation unterweisen. Dabei sollte sich der Unterricht allerdings nicht auf Wissensvermittlung beschränken, sondern sich bemühen, in die geistigen und sozialen Hintergründe des Rechts einzuführen. Ein so betriebener Unterricht würde schnell beweisen, daß das Recht keinen geringeren Bildungswert besitzt als die Stoffe, die herkömmlicherweise in unserer Schulausbildung dominieren.

Darüber hinaus muß auch der erwachsene Bürger eine reale Chance erhalten, sich über seine Stellung im Rechtsleben zu orientieren. Insbesondere die Einrichtungen der *Erwachsenenbildung* müßten sich — in Zusammenarbeit mit den Justizverwaltungen — dieser Aufgabe annehmen.

5. Last not least ein Wort zur *Gerichtsöffentlichkeit*. Die *unmittelbare* Gerichtsöffentlichkeit ist heute, was die Zahl der an ihr Teilnehmenden betrifft, auf ein Minimum zusammengeschrumpft. Das, was sich zu öffentlichen Gerichtsverhandlungen heute als Zuhörer einfindet, kann unmöglich als Repräsentanz der Gerichtseingesessenen angesehen werden. Um so bedeutsamer ist die Rolle, die den Kommunikationsmitteln, in erster Linie der Presse, für die Herstellung *mittelbarer* Gerichtsöffentlichkeit zukommt. Nur durch die Kommunikationsmittel kann das der Verfassung nach souveräne Volk erfahren, was in seinen Gerichtssälen vorgeht. Diese mittelbare Publizität muß nicht nur erhalten, sondern möglichst erweitert werden. Soweit nicht höherwertige private oder öffentliche Interessen entgegenstehen, ist der Informationsanspruch der Presse mit Vorrang seitens der Gerichte und Staatsanwaltschaften zu erfüllen. An die Stelle der verbreiteten Öffentlichkeitsscheu, über die sich die Presse zu Recht beklagt, muß eine größere Bereitschaft der Gerichte treten, alle Kommunikationsmittel sachgerecht, wahrheitsgemäß und vollständig zu informieren.

Im Herbst 1963 hat der Verlauf des Deutschen Richtertages in Kassel gezeigt, wie schwer es der deutschen Justiz fällt, sich auf die neuen Wirklichkeiten einzustellen⁷⁾. Seither sind manche Anzeichen vorhanden, die darauf hindeuten, daß ein Gärungsprozeß in der Justiz selbst im Gange ist, der nicht nur durch den sich anbahnenden Generationswechsel bedingt ist. Die politischen und sozialen Kräfte unseres Landes haben Anlaß, diesen Prozeß aufmerksam zu verfolgen. Justizreform ist keine Sache der Justiz selbst, sondern eine solche der Gesellschaft.

7) Dazu aus journalistischer Sicht etwa Hans Schueler: Auf der Anklagebank: Die Presse; Sonntagsblatt Nr. 43 vom 27. Oktober 1963, S. 7.

Die freie Gesellschaft ist ein Staatswesen, in dem man sich nicht zu scheuen braucht, unbeliebte Ansichten zu äußern.

Adlai Stevenson