

〈 논문 〉

JUSTIZSYSTEME IM WANDEL

—Vergleichende Betrachtungen von einem deutschen Standpunkt aus—

Peter Gilles*

Dieser Beitrag** befaßt sich - auf dem Hintergrund einer derzeit weltweit geradezu boomenden **Justizvergleichung** bzw. **Prozeßvergleichung**¹ - mit einigen grundsätzlicheren Fragen von gegenwertigen Justizproblemen wie -reformen in einer Reihe von unterschiedlich entwickelten Ländern. Dabei soll das Hauptaugenmerk auf solche Probleme und Reformen gerichtet werden, die von einer eher **trans-** bzw. **supranationalen Bedeutung** sind, wobei die Situation in Deutschland mit seinen derzeitigen Justizproblemen und -reformen nur als ein nationales Einzelbeispiel unter vielen anderen fungieren soll.

Dazu sei angemerkt, daß ein purer Bericht über die Lage der Justiz in Deutschland angesichts der Unmasse inzwischen vorliegender einschlägiger rechtstatsächlicher Untersuchungen,² rechtssoziologischer Befunde³ und wissenschaftlich-rechtspolitischer

* Universität Frankfurt a. M., Visiting Professor of Law, Seoul National University

** Auf meine Publikationen zu den angesprochenen Themenschwerpunkten mit weiterführenden Nachweisen auf Literatur und auf sonstige Materialien zu den im Text jeweils angesprochenen Thematiken wird im folgenden einfach verwiesen.

¹ *Prozeßrechtsvergleichung/ Comparative Procedural Law, Zustand, Bedeutung und Eigenheiten einer Rechtsdisziplin im Aufschwung*, Köln, 1996; „Eigenheiten der Prozeßrechtsvergleichung“, in: Italo Andolina (ed.), *International Association of Procedural Law*, X. World Congress on Procedural Law, Università di Catania, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza, Nuova Serie, Vol. III, Catania 1998, S. 969ff.

² Rechtstatsachenforschung und Rechtsstaat. Ein Beitrag zur gegenwertigen ‘Krise des Rechtsstaates’ und zum ‘gegenwertigen Dilemma der Rechtstatsachenforschung’ im Anschluß an ein türkisch-deutsches Symposium in Istanbul 1994, in: *Verfahrensrecht am Ausgang des 20. Jahrhunderts, Festschrift für Gerhard Lüke zum 70. Geburtstag* 1997, S. 139ff.; „Rechtstatsachenforschung pro Rechtsstaat - Rechtsstaat contra Rechtstatsachenforschung.“ Anmerkungen zum Generalthema des Symposiums aus deutscher Sicht, in: Hayrettin Ökcesiz (Hrsg.), *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi (Archiv für Rechtsphilosophie und -soziologie, Türkei)*, Vol. Sonderheft Nr. 3, Istanbul, 1996, S. 240ff., 260ff., 295ff.; *Ziviljustiz und Rechtsmittelproblematik. Vorstudie zur Analyse und*

Äußerungen⁴ ohnehin nur einen reichlich kursorischen und zudem unvollständigen Überblick würde bieten können. Gleichwohl wird nach diesem hier intendierten transnationalen Aus-und Überblick auch Einiges und Genaueres zum gegenwärtigen Zustand der deutschen Justiz geliefert werden, jedoch eben nur beispielhaft für bestimmte Problemstellen oder Abhilfemöglichkeiten.

I.

Schauen wir uns gegenwärtig in der Welt um, gewinnt man den Eindruck, als sei wieder einmal unter Politikern, Praktikern und Wissenschaftlern eine wahre **Krisenstimmung** in Sachen „Justiz“ ausgebrochen, verbunden mit einem neuerlichen - man muß schon sagen - wahren **Reformeifer**. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern momentan auch für viele andere Regionen und Nationen in der Welt. Als ein Beleg hierfür unter vielen anderen mag ein erst unlängst erschienener Sammelband mit dem Titel „Civil Justice in Crises“ (Adrian Zuckerman(ed.), Oxford, Great Britain) genügen mit seinen 16 Nationalberichten aus drei Kontinenten voller Klagen der Autoren über die Zustände und Mißstände des jeweils eigenen nationalen Justizsystems, speziell des Ziviljustizsystems.

Reform der Rechtsmittel in der Zivilgerichtsbarkeit. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Rechtstatsachenforschung (hrsg. vom Bundesministerium der Justiz), Köln 1992; „Zur gegenwärtigen Lage der deutschen Justiz. Ein Überblick über Probleme und Kritiken, Analysen und Reformanliegen am Beispiel der Ziviljustiz in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Comparative Law Review*, Vol. 7, Torun (ed. Nikolaus Kopernikus Univsity), Torun 1996, S. 25ff.

³ „Der Beitrag der Sozialwissenschaften zur Reform des Prozeßrechts“, in: Gilles (Hrsg.), *Effektivität des Rechtsschutzes und verfassungsmäßige Ordnung*, 1983, S. 105ff.; „Nationalbericht Deutschland (Bundesrepublik)“, in: Roth (Hrsg.), *Rechtssoziologie und Prozeß*, Wien 1983, S. 37ff.; „Zur Integration von Sozialwissenschaften und Prozeßrechtswissenschaft. Die neueren Entwicklungen der letzten Jahre“, in: Gilles, *Aufgaben von Prozeßeinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland* (hrsg. von Takeshi Kojima), Chuo University Press, Japan, Tokyo 1981, S. 94ff.; „Soziologie und Prozeßrecht. Ein Überblick über interdisziplinäre Tendenzen und Probleme der Integration von Rechtswissenschaften und Sozialwissenschaften im deutschen Zivilprozeßrecht“, in: Minjisoshyo Zasshi, *Journal of Civil Procedure* (Japan), Bd. 26, Heft 1, 1980, S. 1ff.

⁴ „Rechtsstaat und Justizstaat in der Krise“, in: *Neue Justiz*, 1998, S. 225ff.; Rechtsstaat und Justizstaat in der Krise: Zur gegenwärtigen Misere hoch entwickelter Rechts- und Justizsysteme am Beispiel Deutschland, in: The Institute of Comparative Law in Japan (ed.), *Towards Comparative Law in the 2nd Century*, Tokyo, 1998.

Studiert man diese Berichte und die sonstigen jüngeren und jüngsten Publikationen des In- und Auslands zu diesem Thema, läßt sich leicht feststellen, daß die hier allenthalben beklagten **Justizprobleme** in ihrer Quantität, Qualität und Gravität höchst unterschiedlich sind und daß dementsprechend auch die jeweiligen **Justizreformenanstrengungen** sich in Ausmaß, Inhalt und Tiefe maßgeblich unterscheiden.

Auch das sogenannte „**Reformklima**“ resp. der einen politischen Handlungsbedarf auslösende **Reformdruck** nimmt sich dabei von Land zu Land ganz unterschiedlich aus. Dabei sind es sicherlich nicht nur allein die in den einzelnen Ländern jeweils ausgemachten, oft schon lange vorhandenen, sich zunehmend verschärfenden oder sich zu einem Politikum ausgewachsenen Justizdefizite als solche, die das derzeitige Reformklima haben entstehen lassen. Hier kommt sicherlich noch ein weiteres hinzu, nämlich der Umstand, daß wir mit dem Jahreswechsel 1999/2000 eine fast schon magische Zeitenwende erlebt und - gemäß dem Titel des XI. Weltkongresses für Prozeßrecht in Wien 1999 - erst vor wenigen Jahren die „Schwelle zu einem neuen Jahrtausend“⁵ überschritten haben.

Diese „**Jahrtausendwende**“ hat offenbar auch die Mentalitäten und Befindlichkeiten unter den Justizreformern nicht unbeeindruckt gelassen, die sich seitdem wohl auch aus einer gewissen Aufbruchstimmung heraus mit besonderem Eifer dem Reformgeschäft widmen, um entweder die Justiz unter Behebung ihrer Mängel funktionsfähig zu erhalten oder sie vorausplanend zukunftstauglich zu machen. Freilich mögen hinter diesen neuerlichen Reformbestrebungen vielleicht auch nur dunkle Ahnungen und Ängste dahingehend stecken, daß die Justizsysteme in ihrem gegenwärtigen Zustand den Herausforderungen eines gern als „Informationszeitalter“ apostrophierten „new age“ nicht gewachsen sein könnten.

⁵ *Prozeßrecht an der Jahrtausendwende/Procedural Law on the Threshold of a New Millennium. Deutsche Landesberichte zur Weltkonferenz für Prozeßrecht in Wien, Österreich, 1999* (herausgegeben von Peter Gilles), Baden-Baden 1999.

II.

Vergegenwärtigen wir uns einmal, was alles in der Welt als „**Problem**“, „**Misere**“ oder „**Krise**“ der Justiz thematisiert, kritisiert und diskutiert wird oder tatsächlich eine so benannte Notlage darstellt, sollte die zuvor erwähnte **Unterschiedlichkeit der Problem- und Reformlagen** schnell deutlich werden: So hat man sich bis vor kurzem, das heißt bis zum Inkrafttreten entsprechender Gesetzesneuerungen zum 1.1.2002 in Deutschland beispielsweise noch heftig darum gestritten, wie weit man die Befugnisse von Einzelrichtern innerhalb von gerichtlichen Kollegialorganen noch ausdehnen wolle (was es immer unverständlicher macht, warum man sich nicht endlich zu einem grundsätzlichen Einsatz von **Alleinrichtern** in allen Eingangsgerichten und Erinstanzen durchringt) oder etwa darüber, ob es bei einer Umgestaltung der **Berufung** in eine Annahmeberufung oder Zulassungsberufung alsdann einer Nichtannahme- oder Nichtzulassungsbeschwerde bedürfe.

Hingegen geht es in anderen Ländern wie etwa in England zum Beispiel nach wie vor um die extremen Auswüchse bei den Sanktionen für einen „**Contempt of Court**“,⁶ um die exorbitanten und hier und da geradezu existenzvernichtenden **Justizkosten**, also insbesondere um die bis ins Extrem gesteigerten Anwaltskosten und Gerichtsgebühren, oder auch - wie namentlich in den USA - um die ausgeuferte **Anwaltsmacht** insbesondere im sogenannten, in manchen Ländern heutzutage auch noch als nachahmenswert empfundenen und empfohlenen „Pre-trial.“

Für viele Länder stellt sich des weiteren nach wie vor die **Dauer** von Gerichtsverfahren als gravierendes Problem dar, die sich - was beispielsweise für die meisten lateinamerikanischen Staaten gilt - oftmals schon in der ersten Instanz über mehrere Jahre erstreckt. Dabei bildet, wie ich aus eigener Erfahrung aufgrund einer früheren Einbindung in dortige Reformprojekte weiß, eines der krassesten der mir

⁶ „Contempt of Court - Ungebühr vor Gericht - Richter in eigener Sache, Rechtsvergleichende Überlegungen aus deutscher Sicht“, in: *Gedächtnisschrift für Peter Arens*, München 1993, S. 143ff.

bekannt gewordenen Negativbeispiele Costa Rica mit einer Durchschnittsdauer eines normalen erstinstanzlichen Zivilprozesses von sage und schreibe sieben Jahren.

Gemessen an solchen Langzeitprozessen und jahrelangen Prozeßverschleppungen erfreut sich Deutschland geradezu einer „speedy justice“, wenn laut der amtlichen Justizstatistik für das Jahr 2001 (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2003) beispielsweise von den erstinstanzlichen amtsgerichtlichen Zivilverfahren 79% und von den erstinstanzlichen amtsgerichtlichen Strafverfahren sogar 83% binnen eines Zeitraums von sechs Monaten erledigt werden. In diesem Zusammenhang sei der Hinweis erlaubt, daß ein sich über Jahre hin erstreckender Prozeß jedenfalls in Deutschland in Übereinstimmung mit der Meinung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und ebenso des Europäischen Gerichtshofs wohl als eine verfassungswidrige Justizverweigerung und als Verstoß gegen das Grundrecht auf Justizgewährung (vgl. Art. 6 EuMRK) eingeschätzt werden würde.

In vielen Teilen der Welt plagt man sich desweiteren immer noch mit der **Unzugänglichkeit** und **Bürgerferne**, wenn nicht **-feindlichkeit**, justizieller Einrichtungen herum, obwohl sich insoweit dank der weltweiten und schon lange anhaltenden „Access to Justice“-Bewegung manches erheblich verbessert hat.

Vielerorts beklagt - und das besonders in der westlichen oder kapitalistischen Welt - wird ferner nach wie vor die **Intransparenz** von Justizsystemen infolge ihrer unübersichtlichen Binnenorganisationen und ihrer übermäßigen Aufsplitterung in Rechtswege, Rechtszüge, Zuständigkeiten, Verfahrensarten und Spruchkörper.

Und allenthalben angeprangert wird vor allem die **Ineffizienz** justizieller Einrichtungen als Folge ihrer Antiquiertheit, ihrer unrationellen Geschäftsabläufe, ihrer übertriebenen Regelungsdichte und sinnlos gewordenen historischen Formalismen im Verfahrensbereich. Fuer diese Ineffizienz von Justizsystemen wird aber auch beispielsweise ein unzulängliches oder gänzlich fehlendes Court Management, eine unzeitgemäße Betriebsorganisation von gerichtlichen Behörden oder eine längst überholte Arbeitsaufteilung zwischen Richtern, Hilfspersonal, Anwälten und Parteien verantwortlich gemacht.

Mit diesem Problem der Ineffizienz in engem Zusammenhang steht vielerorts - und auch dieses wieder vor allem in der westlichen Welt- das Problem einer

außerordentlichen Belastung der staatlichen Gerichte, wenn nicht ihrer **Überlastung**, welche beispielsweise in Deutschland von vielen als das „Hauptübel“ heutiger Justizeinrichtungen schlechthin angesehen wird.⁷

Ein noch viel größeres Manko - um ein letztes zu nennen - besteht nach hier vertretener Auffassung allerdings darin, daß trotz einer fortschreitenden sog. „Demokratisierung der Justiz“ die Justizsysteme einer ganzen Reihe von Ländern den - meist sogar in deren eigenen nationalen Verfassungen ausdrücklich normierten und darüber hinaus in zahlreichen Konventionen wie etwa in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten- sog. **prozessualen Grund- und Menschenrechten** und ebenso den sog. **justiziellen Verfassungsprinzipien**⁸ in der Wirklichkeit und in der Praxis nur ganz ungenügend Rechnung tragen, soweit jene Verfassungsrechte und -prinzipien nicht sogar gänzlich ignoriert werden.

Hier ist das Grundproblem einer **Rechtsimplementation** und der Gegensatz zwischen „Paper Law“ bzw. „Law in the Books“ und „Living Law“ bzw. „Law in Action“ angesprochen.

Doch es gibt bei einem globalen Rundblick aus dem Justizbereich noch viel Schlimmeres, ja Ungeheuerliches zu vermerken und zu vermelden. Dazu erinnere ich nur an Fälle aus der jüngeren Vergangenheit - ich versage mir, die Länder zu nennen, in denen jene Vorkommnisse sich ereigneten-, in denen die jeweiligen Machthaber kurzerhand politisch unbequeme Richter massenhaft entlassen oder in Provinzen abgeschoben haben, deren Sprache die versetzten Richter nicht einmal verstanden und wo diese alsdann völlig isoliert und von der Bevölkerung gemieden zu beruflicher Untätigkeit und Nutzlosigkeit verdammt waren. Erinnern will ich des

⁷ „Deutsche Ziviljustiz als Beispiel für die Überlastung staatlicher Gerichte und Strategien zu ihrer Entlastung“, in: *Ankara Barosu Dergisi (Anwaltskammer-Zeitschrift)*, Ankara, Heft 5, 1992, S. 749ff.; „Anmerkungen zum Thema Justizbelastung und zur Notwendigkeit eines Entlastungsstrategiekonzepts“, in: Jürgen Brand/Dieter Stempel (Hrsg.), *Soziologie des Rechts, Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag*, Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Band 24, Baden-Baden 1998, S. 531ff.

⁸ „Endangering and Protection of Privacy and Personality in State Judiciary and Judicial Proceedings. An Overview of Programs from a European Point of View“, in: *Keio Law Review (Japan)*, No. 6, 1990, S. 139ff.; „Der Schutz der Privatsphäre im Räderwerk der Justiz“, in: *Magyar Jog*, Heft 3, Budapest 1992, S. 177ff.

weiteren an die Fälle, in denen insbesondere Anwälte, die in manchen Nationen neben Journalisten oder Kirchenvertretern oftmals zum einzig kritischen Potential zählen, noch immer Verfolgungen und Bedrohungen ausgesetzt waren oder immer noch sind, und endlich auch an das Schlimmste, was bis zum heutigen Tag immer noch vorkommt, nämlich an die Erpressung, Entführung oder sogar Ermordung von Richtern, Anwälten, Staatsanwälten oder Justizministern.

Dies sind derzeit glücklicherweise nicht die Justizprobleme Deutschlands, wobei ich jedoch mit Blick auf mein eigenes Heimatland nicht unterlassen möchte, an die **Terrorakte gegen die Justiz** und gegen einige ihrer hochrangigen Vertreter in Deutschland zu erinnern, die allerdings jetzt schon Jahrzehnte zurückliegen.

III.

Was nun die Mehrheit derjenigen Länder angeht, die gegenwärtig nicht unter einer solchen gerade geschilderten Justizterrorisierung zu leiden haben, sondern unter gängigen Notlagen, stoßen wir dort auf Justizprobleme und in der Folge auf Justizreformen, die sich meiner Meinung nach etwas grobschlächtig **zwei Lagern zuordnen** lassen, wobei - jedenfalls in ihren Extremen - die **Probleme** beider Lager geradezu Kontraste bilden und die dadurch ausgelösten Reformmassnahmen **diametral** gegenläufig sind.⁹

Auf der einen Seite nämlich findet sich eine noch immer große Zahl von Ländern - zu denken ist vor allem an Länder in Mittelasien, Südostasien, Osteuropa oder in Lateinamerika-, deren Probleme und Reformuslöser in **Mangelsituationen** ihrer Justizsysteme liegen, also etwas vereinfacht gesprochen darin, daß die Justiz in diesen Ländern zu schwach, zu klein, zu simpel oder zu ineffizient ist, was auch immer die Gründe hierfür sein mögen.

In sog. **Entwicklungsländern** („nations in process“) und ebenso in einigen der sog. **Schwellenländer** mag dies ganz allgemein an einer bislang noch relativ niedrigen

⁹ „Transnational Report: Administering justice and procedural handling of civil conflicts. The recent trends in East and West“, in: Piruna Tingsabadh (ed.), *Law justice and open society in ASIAN*, Bangkok 1998, S. 381ff.

politischen, ökonomischen, sozialen oder kulturellen und damit auch justiziellen Entwicklungsstufe liegen oder manchmal auch an einer schon lange währenden ganz gezielten Justizverknappungs- oder Justizunterdrückungspolitik der jeweiligen Regierungsmacht. In sog. **Umbruch-** oder **Übergangsländern** („nations in transition“, „nations in transformation“), also namentlich in solchen, die sich gegenwärtig um eine „Umformung“ oder „Umwandlung“ ihrer vormals kommunistischen, sozialistischen oder diktatorischen Staatsformen in kapitalistische oder demokratische bemühen oder zumindest um gewisse Liberalisierungen bzw. „Öffnungen“, mag die Dürftigkeit ihrer derzeitigen Justizsysteme auch besondere - eher revolutionäre als evolutionäre - Gründe haben. Dies gilt zum Beispiel für Länder, in denen es in vergangener Zeit zu Auflösungen oder Entmachtungen einer durchaus bereits relativ fortschrittlichen Justiz durch Diktatoren, Ein-Parteien-Regime oder Militärjuntas gekommen war oder zu einer Degradierung einer bis dahin relativ unabhängigen Justiz zu einem „verlängerten Arm“ der Regierung oder der Exekutive. Speziell in solchen Ländern steckt der inzwischen in Angriff genommene ebenso aufwendige wie zeitraubende „Wiederaufbau einer Justiz“, die diesen Namen auch wirklich verdient, vielfach noch in den Anfängen.

Soweit in den sog. Entwicklungs- oder Umbruchländern derzeit ein ernsthafter Aufbau oder Wiederaufbau von Justizsystemen in Gang gesetzt worden ist (wie beispielsweise in der chinesischen Volksrepublik), geht es dabei vielfach um nicht weniger als um die **Rechtsstaatlichkeit** der jeweiligen Staatssysteme als solche, für welche die Gewaltenteilung ein tragendes Element ist, und in diesem Kontext maßgeblich darum, eine wirklich „**dritte Gewalt**“ zu schaffen, was für manche der hier in Frage stehenden Länder vor allem eine wirklich „unabhängige“ Gewalt heißt und insbesondere eine nicht länger „korrupte.“

Mit diesem **Hauptreformziel** verbunden sind alsdann weitere Reformbestrebungen wie die, das jeweilige Justizwesen, was Personal und Einrichtungen angeht, zu vergrößern, es mit mehr und mehr Rechtswegen, Rechtszügen oder Spruchkörpern auszustatten, die Justizverwaltung neu zu strukturieren oder Gerichtsverfahren und Zuständigkeiten auszudifferenzieren. Oder kurz gesagt: In den zuvor erwähnten

Regionen und Nationen steht damit der **Aufbau** oder **Wiederaufbau** bzw. der **Ausbau der Justiz** auf dem Reformprogramm.

IV.

Ganz anders hingegen sieht - was den Justizbereich anbelangt - die Problem- und Reformlage in Teilen der westlichen hoch entwickelten, man mag auch sagen kapitalistischen oder schlicht reichen Welt aus, also in dem anderen der beiden zuvor angesprochenen „Lager“, so namentlich in Kontinentaleuropa mit **Deutschland** als Extrembeispiel an der Spitze.

Hier nämlich - das ist jedenfalls meine Ansicht, die keineswegs von allen deutschen Justizforschern geteilt wird - rühren die meisten der heutigen zentralen Probleme und Reformen nicht aus Mangelsituationen, sondern ganz im Gegenteil aus **Überfülle-** oder **Überflusssituationen** im Gesamtbereich der Justiz. Hier nämlich leiden die Justizsysteme jener dem zweiten Lager zugeordneten Länder - und das gilt für Deutschland in besonderem Maße - allenthalben - jedenfalls wenn man die Dinge von einer vergleichenden Warte aus betrachtet - an **Übersteigerungen** oder **Übertreibungen** bzw. an **Hypertrophien**, und das an vielen Ecken und Enden. Bezeichnend sind insoweit schon die gelegentlich an Naturkatastrophen erinnernde Wortwahl und Wortschöpfungen der kontinental-europäischen und insbesondere deutschen Justizreformdebatte, wenn überall und ständig etwa von „Gesetzes- und „Prozeßfluten“, „Anwaltslawinen“, „Juristenschwemmen“, „Richtermassen“ oder des weiteren von „Gigantismus“, „Auswüchsen“, „Wildwuchs“ oder „Labyrinthen“, von „Instanzenseligkeiten“, von „Üppigkeit“, „Überfülle“, „Übergröße“, „Überkompliziertheit“, „Überbeanspruchung“ oder „Überlastung“ geredet und geschrieben wird.

Mag nun auch der eine oder andere Ausdruck insoweit seinerseits übertrieben erscheinen, so gibt es doch in der Tat Anlässe genug, ernsthaft etwa darüber nachzudenken, ob nicht mancher westliche und insbesondere der deutsche Justizapparat nicht nur - wie bereits in der Verfassung angelegt - besonders mächtig, sondern mittlerweile übermächtig geworden und damit schon längst von der sog.

„dritten Gewalt“ mittlerweile zur „ersten“ Gewalt im Staate avanciert ist, und das heißt zu einer **Ober-** oder **Übergewalt** mit bedenklichen Machtverschiebungen unter den drei Gewalten zugunsten oder - wenn man so will - zu Lasten der Justiz.

Ernsthaft nachdenken läßt sich des weiteren auch darüber, ob nicht manche der westlichen „machineries of justice“ nicht nur voluminös sind, sondern bereits eine gigantische **Übergroße** angenommen haben, oder auch darüber, ob diese Systeme mit ihren Vertikal- und Horizontaluntergliederungen der Binnenstruktur nicht nur ausreichend und sinnvoll diversifiziert sind, sondern längst derart ausdifferenziert und überkompliziert, daß sich hier die **(Über-)Komplexität** bereits zu einer eigenen Justizzugangsbarriere ausgewachsen hat. Und es drängt sich in der Tat auch die Frage auf, ob die staatlichen Gerichte aller Gerichtsbarkeiten nicht nur stark nachgefragt und deshalb erheblich belastet, sondern infolge der riesenhaften und permanent anwachsenden Geschäftsanfälle bereits **überlastet** sind mit womöglich bereits starken Einbußen an Rechtsschutzqualität resp. an der „Güte der Rechtsprechung“ in der Konsequenz.

Kein Wunder daher, daß auch die Reformdebatte hinsichtlich der grundsätzlichen **Reformziele** und **Reformstrategien** ihre eigene und bezeichnende Sprache spricht: Hier nämlich lauten die Schlüssel- und Schlagworte: „Verschlankung“ der Justiz und der Gerichtsverfahren („lean justice“, „lean administration“, „lean procedure“), „Einsparung“, „Ressourcenumverteilung“, „Ökonomisierung“, „Rationierung“, „Rationalisierung“, „Reduzierung“, „Verknappung“, „Vereinheitlichung“ oder „Vereinfachung“, „Verkürzung“, „Verkleinerung“ oder „Beschneidung“.

Das alles heißt: Während etwa in Mittel- und Südostasien nicht anders als in Lateinamerika und Osteuropa derzeit um einen **Aufbau** oder **Ausbau** der Justizsysteme gerungen wird, steht hier der **Abbau** und **Umbau** der Justizsysteme an. Dieser hauptsächlich neuerliche Reformtrend in Richtung eines Justizabbaus und/oder -umbaus, wie er jedenfalls in Deutschland derzeit vor allem von staatlich-ministerieller Seite propagiert und promoviert wird, stößt derzeit freilich auf massive Kritik vor allem auf Seiten der Anwaltschaft und großer Teile der Richterschaft und damit vor allem unter jenen, die in einem solchen- und fuer die seitens der Juristen

hochmütig sog. „Laien“ nur schwer durchschaubaren -gwaltigen Justizapparat ihr Einkommen und Auskommen finden.

So kommt es denn, daß jedenfalls in Deutschland besonders seitens der juristenberuflichen Ständesvertretungen und Lobbies bei anstehenden selbst marginalen Veränderungen des gegenwärtigen Gerichtsverfassungs-, Gerichtsverfahrens- oder juristischen Berufsrechts und selbst bei kleinen und kleinsten Reformen und Reförmchen etwa hinsichtlich dieses oder jenes Verfahrensdetails gegen nahezu jede Veränderung des Status quo in einer Heftigkeit Front gemacht wird, wie sie für manchen ausländischen Beobachter, der es im eigenen Land mit Problemen und Reformen ganz anderen Kalibers zu tun hat, sicherlich schier unvorstellbar ist. Vieles von dem, was uns in Deutschland insoweit bewegt, dürfte deshalb anderen Orts als Marginalie oder Lappalie empfunden werden.

Seltsam mag aus dem Blickwinkel eines Ausländers auch der Umstand erscheinen, daß in Deutschland seitens der Widersacher einer Justizreform selbst marginale Gesetzesänderungen bzw. legislative Geringfügigkeiten im Zuge einer heutigen „**Hyperkonstitutionalisierung**“¹⁰ einfachen Rechts sogleich zu einem Verfassungsproblem, ja zu einer Verfassungswidrigkeit hochstilisiert werden und schon im Vorfeld irgendwelcher Gesetzesvorhaben mit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gedroht wird. Dabei wird dann gern vom „Ausverkauf rechtsstaatlicher Garantien“ dahergeredet oder sogleich der „Untergang des Abendlandes“ an die Wand gemalt. Hier könnte und sollte ein Blick über die eigenen deutschen Landesgrenzen hinaus eines anderen und besseren belehren, um endlich die Dinge in eigenen Land zu relativieren und sie nüchterner und gelassener zu sehen und zu diskutieren.

¹⁰ „Thesen zu einigen rechts- und verfassungs-, verfahrens- und justizpolitischen Aspekten der sog. Konstitutionalisierung einfachen Zivilprozeß- und Zwangsvollstreckungsrechts“, vM. Ein Beitrag zum Seminar „Neue Perspektiven und Forschungen zum Verhältnis zwischen Prozeß und Verfassung“, *Fortaleza* 1997; „Thesen zu einigen der rechts- und verfassungs-, verfahrens- und justizpolitischen Aspekte des Themas: Grundrechtsverletzungen bei der Zwangsvollstreckung“, in: Kostas Beys, Studienzentrum zur Justizgewährung Athen (Hrsg.), *Dike International, Jahressonderausgabe der Hellenischen Monatschrift des prozessualen Rechts*, Band 3, Athen 1996, S. 111ff.

Soweit zunächst zu den mehr trans- oder supranationalen Fragen heutiger Justizreformenanstrebungen.

V.

Geht es wo auch immer in der Welt heutzutage um Rechts- oder Justizreformen, ist es inzwischen durchaus üblich geworden - und in sog. Entwicklungs- oder Schwellenländern vielleicht sogar zu einer Notwendigkeit -, nicht nur auf die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten und Traditionen des eigenen Landes zu rekurrieren oder sich lediglich auf „home-made reform ideas“ zu stützen, sondern zugleich ausländische Rechts- und Justizsysteme, vornehmlich solche von Nachbarländern oder von solchen, die der selben Rechtsfamilie oder Rechtskultur angehören, daraufhin zu examinieren und zu analysieren, ob und inwieweit diese als sog. „**Modelle**“ für die Reformen im eigenen Land erhalten könnten mit der möglichen Folge einer Annäherung der eigenen Ordnungen an fremde oder sogar mit der möglichen Folge einer punktuellen, partiellen oder totalen „**Imitation**“ fremder Einrichtungen oder der „**Rezeption**“ des fremden Rechts. So verfahren derzeit auch einige Nationen Osteuropas, wofür neue, wie etwa in Litauen unter österreichischem und deutschem Einfluß stehende Zivilrechts- und Zivilprozeßrechtsordnungen ein Beispiel sind.

Für den Fall, daß in anderen Ländern bei den schon oder noch anstehenden Reformen im Justiz- und Prozeßbereich erneut oder erstmals auch das deutsche Justizsystem und dessen Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrechtsregelungen als Vergleichsgegenstände in die Reformüberlegungen mit einbezogen werden sollten, mögen die jetzt folgenden kurzen Bemerkungen zur gegenwärtigen Situation der deutschen Justiz¹¹ vielleicht von einigem Nutzen sein. Dabei sei jedoch eines vorab

¹¹ „National Report on German Law. Streiterledigungssystem und Rechtskultur. Konfliktsbeilegung innerhalb der staatlichen Ziviljustiz durch Zivilgerichtsverfahren und sog. Alternativen hierzu in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Japanese Association of the Law of Civil Procedure (ed.), *The International Symposium on Civil Justice in the Era of Globalisation*, Tokyo 1993, S. 552ff.; „Ziviljustiz in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Magyar Jog*, Heft 8, Budapest 1994, S. 501ff.; „Zur gegenwärtigen Lage der deutschen

in aller Deutlichkeit klargestellt: Manche der von den im Folgenden geschilderten in Deutschland derzeit vorfindbaren rechtlichen wie tatsächlichen Phänomene mögen durchaus geeignet sein, dem einen oder anderen Land als **Vorbild** zu dienen, aber mindestens ebenso viele sollten als Warnungen vor Nachahmung verstanden werden, wenn nicht sogar als Schreckbild.

Jetzt also zum gegenwärtigen **Zustand der deutschen Justiz**:

Da hier nicht mit rechtssoziologisch oder rechtsökonomisch abgesicherten Faktoren, Struktur- und Funktionsanalysen und den bisher vorliegenden Ergebnissen der deutschen Justizforschung im Einzelnen aufgewartet werden kann, seien hier lediglich einige Fakten und besonders Zahlen geboten, wie sie sich aus der jüngsten offiziellen Justizstatistik aus dem Jahr 2003 ergeben, die mit ihren Zahlenangaben den Entwicklungen allerdings ständig hinterhinkt (Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch 2003), mit Zahlenangaben meist für das Jahr 2001 und nur gelegentlich bereits für das Jahr 2002. Damit verbinde ich als Rechtsvergleicher vorsorglich die üblichen Vorbehalte gegenüber puren Zahlenvergleichen und Warnungen vor voreiligen Rückschlüssen. Aber auch wenn Zahlen allein nicht allzu viel und schon gar nicht alles besagen, so doch immerhin einiges, und manchmal sprechen Zahlen durchaus einmal für sich:

Nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung besteht die **Bundesrepublik Deutschland**¹² nunmehr aus 16 Bundesländern mit einer Gesamtbevölkerung von ca. 84 Millionen. Greifen wir unter den zahlreichen **Rechtswegen** -

Justiz. Ein Überblick über Probleme und Kritiken, Analysen und Reformanliegen am Beispiel der Ziviljustiz in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Hallym Law Forum* (Korea), Vol. 3, 1993, S. 139ff.; „Der Prozeß als Mittel zur rechtlichen Konfliktlösung. Staatliche Justiz - gerichtliches Verfahren - richterliche Entscheidung“, in: Dieter Grimm (Hrsg.), *Einführung in das Recht*, 2. Aufl., Heidelberg 1991, S. 244ff.; „Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland“, Comparative study of judicial administration, International Project, directed by Takeshi Kojima, in: Hikakuho Zasshi, *Comparative Law Review* (Japan), Band 20, Heft 3, Tokyo 1986, S. 37ff. (zusammen mit Corinna Gomann).

¹² „Das Justizsystem in Deutschland“, in: Institut für Länderkunde, Leipzig (Hrsg.), *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Gesellschaft und Staat*, 1999, S. 58 f.

Bundesverfassungsgerichtsbarkeit, Länderverfassungsgerichtsbarkeiten, ordentliche Gerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Sozialgerichtsbarkeit, Finanzgerichtsbarkeit und eine ganze Reihe weiterer Gerichtsbarkeiten wie etwa Disziplinargerichtsbarkeiten, Patentgerichtsbarkeit, Schifffahrtsgerichtsbarkeiten oder Landwirtschaftsgerichtsbarkeiten - nur einmal die **ordentliche Gerichtsbarkeit** heraus, die in eine Zivilgerichtsbarkeit, eine Strafgerichtsbarkeit und eine freiwillige Gerichtsbarkeit unterfällt und zudem noch eine eigene Familiengerichtsbarkeit enthält, verfügen wir allein im Bereich dieser ordentlichen Gerichtsbarkeit an sog. **ordentlichen Gerichten** über annähernd 700 Amtsgerichte mit ungezählten Abteilungen, 116 Landgerichte mit mehr als 3000 Kammern (besetzt jeweils mit mindestens 3 Richtern bzw. Richterinnen), 25 Oberlandesgerichte mit annähernd 600 Senaten und einen Bundesgerichtshof an der Spitze mit 27 Senaten. Zu dieser bereits gewaltigen Zahl an **Gerichtsbehörden** kommt eine Unmasse von unteren, mittleren, oberen und höchsten Gerichten der übrigen Gerichtsbarkeiten hinzu mit einem eigenen Bundesarbeits-, Bundesverwaltungs- und Bundessozialgericht sowie einem Bundesfinanzhof als oberste Bundesgerichte neben dem Bundesgerichtshof.

Ist da deutsche Justizsystem schon infolge der großen, wenn nicht übergroßen Zahl an eigenen Rechtswegen resp. Gerichtsbarkeiten reichlich komplex, so wird diese Komplexität noch erheblich dadurch gesteigert, daß innerhalb jener Rechtswege zahlreiche und untereinander zum Teil ganz unterschiedliche **Rechtzüge** bzw. Instanzenzüge bestehen und innerhalb der jeweiligen Instanzengerichte die verschiedensten funktionellen, sachlichen oder örtlichen **Zuständigkeiten**, was zu einer Kompetenzordnung führt, die an Verwirrung und Intransparenz ihres gleichen sucht und an welcher selbst Sachkundige verzweifeln.

Werfen wir einen Blick auf die **Gerichtsverfahren**, die von den jeweiligen Zivil-, Straf-, Verwaltungs- und anderen Gerichten abzuwickeln sind, so irrt

jeder, der da meint, wie hätten etwa den Zivilprozeß, den Strafprozeß oder den Verwaltungsprozeß. Das nämlich sind nichts weiter als juristisch-wissenschaftliche Inbegriffe für eine Unzahl realiter ganz unterschiedlicher zivilprozessualer, strafprozessualer, verwaltungsprozessualer etc. **Klagetypen** und **Verfahrensarten**, die hier nicht aufgezählt werden koennen. Hervorgehoben sei hier lediglich als typisch deutsche Eigenart das hypertrophe **Rechtsmittel- und Rechtsbehelfssystem**, auf das sich auch bei den jüngsten Reformen der deutschen Zivilprozessordnung wieder einmal ein Hauptinteresse der Justizreformer gerichtet hat.

Was das **Justizpersonal** in der Bundesrepublik Deutschland anbetrifft, gibt es für ausländische Beobachter sicher auch einiges zu staunen: Bei einer Bevölkerung von, ich muß sagen, „nur“ rund 84 Millionen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig sage und schreibe fast 21.000 **Voll- und Lebenszeitrichter** und es war aus Anlass der deutsch-deutschen Wiedervereinigung mit dem Ausbau der „Justiz Ost“ nach dem Vorbild der „Justiz West“ als Planziel bereits eine Zahl von 25.000 Richtern im Gespräch. Aber auch mit den derzeit ca. 21.000 Richtern dürfte Deutschland wohl gemessen an seiner Bevölkerung über die weltweit größte Richterdichte verfügen.

Dazu kommen ein gewaltiges Kontingent an statistisch nicht erfaßtem justiziellen **Hilfspersonal** - von Rechtspflegern angefangen bis hin zu Justizwachtmeistern - sowie neben derzeit rund 5.000 **Staatsanwälten** und ungezählten **Amtsanwälten** sowie mehr als 10.000 **Notaren** (Nur-Notare wie Anwaltsnotare) laut Statistik für das Jahr 2002 ca. 117.000 **Rechtsanwälte**, wobei jene sog. „Anwaltslawine“ - wie Kenner der Szene bestätigen werden - sich sicherlich mittlerweile längst der 130.000er-Grenze angenähert oder diese sogar bereits überschritten hat.

Ein solch riesiger Justizapparat, dem sich allerdings die Anwaltschaft als solche nur bedingt zurechnen läßt, verschlingt selbstverständlich eine Menge

Geld, das zum Gutteil der Steuerzahler aufbringen muß, weil innerhalb der **Justizhaushalte** die jährlichen Ausgaben die jährlichen Einnahmen deutlich übersteigen. Da die Justiz in unserer föderalistischen Bundesrepublik weitgehend Ländersache ist, machen den Hauptanteil der **Justizgesamtkosten** die **Länderjustizkosten** aus. So beliefen sich - um nur ein Beispiel herauszugreifen - im Land Hessen als einem Land mittlerer Größe mit einer Bevölkerungszahl von rund 6 Millionen die jährlichen Justizausgaben in den vergangenen Jahren auf über eine 1/2 Milliarde Euro. Aber auch innerhalb der vom **Bundesministerium der Justiz** bei der jährlichen Erstellung des Bundeshaushalts in Ansatz gebrachten Ausgaben bewegten sich die Kosten zur Unterhaltung der **Bundesgerichte** in der Vergangenheit um eine 1/4 Milliarde Euro, zu welchen die jährlichen Ausgaben für das **Bundesverfassungsgericht** noch hinzukommen, die mehr als 13,5 Millionen Euro DM betragen.

Jetzt noch einiges zu dem von der Richterschaft als „**Überlastung**“ beklagten und von der Anwaltschaft hier und da als bloßes „Gerede“ oder „Phantom“ abgetanen **Geschäftsanfall bei der Justiz**, wobei einige nicht ganz unwichtige Fragen unbeantwortet bleiben müssen, zu denen es ohnehin bislang nur sehr vage oder gar keine Antworten gibt.. Da ist einmal die Frage, wann eigentlich noch von einer bloßen, wenn auch großen „**Belastung**“ gesprochen werden kann, die gelegentlich nicht nur bemängelt, sondern auch als ein Vertrauensbeweis der Bevölkerung gegenüber der Justiz gewertet wird, und wann bereits von einer nicht mehr hinnehmbaren „**Überlastung**“ gesprochen werden kann.

Diese nämlich läßt sich nicht einfach an der zahlenmäßigen Masse oder den Steigerungsraten jährlicher Geschäftsanfälle oder an dem hieraus resultierenden jährlichen Rückstau unerledigter Sachen festmachen, und ebenso wenig allein an den zur Verfügung stehenden gerichtlich- personellen Ressourcen und/oder an den Arbeitspensen, geschweige denn schlicht an der Faulheit oder dem Fleiß des Justizpersonals. Vielmehr müssen bei der Frage einer Überlastung sicherlich

auch konstatierbare Funktionseinbußen oder Qualitätsverluste der Rechtsprechung mit in Ansatz gebracht werden.

Nicht eingegangen kann auch auf die durchaus interessante Frage danach werden, ob es in Deutschland und anderswo die kontinuierlich steigende **Nachfrage** nach justiziellen Dienstleistungen ist, die zu dem zuvor geschilderten **Überangebot** an justiziellen Einrichtungen geführt hat, oder ob es sich nicht - gemäß der Devise „Angebot schafft Nachfrage“ - vielmehr genau umgekehrt verhält, was in der Bundesrepublik Deutschland durchaus deshalb der Fall sein könnte, weil zumindest im internationalen Vergleich die deutsche Justiz noch immer relativ gut funktioniert und darüber hinaus auch noch relativ schnell und relativ billig ist.

Wie also sieht - nach Darstellung der justiziellen Angebotsseite - in Deutschland die **Nachfrageseite** aus? Auch da gibt es für ausländische Betrachter sicherlich manches zu staunen. Nachdem in Deutschland die sog. **Streitwertgrenze** innerhalb der **streitigen Zivilgerichtsbarkeit**, die die Arbeitslast unter den Eingangsgerichten verteilt und die erstinstanzliche sog. **sachliche Zuständigkeit** der Amtsgerichte von jener der Landgerichte abgrenzt, inzwischen schrittweise auf 10.000,-- DM hochgetrieben worden war (auch 100.000,-- DM waren schon im Gespräch) und jetzt bei 5.000,-- € liegt, sehen die Zahlen hinsichtlich der jährlichen Neueingänge allein an **Zivilsachen** wie folgt aus: Über 1,4 Millionen Zivilsachen fallen inzwischen bei den Amtsgerichten an, wie sie in normalen Streitigen Zivilgerichtsverfahren zu erledigen sind, während die Zahl der Neueingänge bei den Landgerichten erster Instanz zwar abgesunken ist, aber sich immer noch auf ueber 400.000 Angelegenheiten beläuft. Die landgerichtlichen Rechtsmittelverfahren belaufen sich auf immerhin noch mehr als 88.000, während die Oberlandesgerichte als reine Rechtsmittelgerichte jährlich rund 64.000 neue Verfahren und der Bundesgerichtshof ueber 5.500 Verfahren zu verzeichnen haben.

Was die Geschäftsbelastung innerhalb der sog. **ordentlichen Gerichtsbarkeit** im übrigen anbelangt, stehen bei den hierfür zuständigen erstinstanzlichen Familiengerichten beinahe 600000 **Familiensachen** als jährliche Neueingänge zur Verhandlung und Entscheidung an, und was die **Strafsachen** angeht, sieht die Situation wie folgt aus: staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren beim Landgericht ca. 4,6 Millionen, staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren beim Oberlandesgericht lediglich 51, erstinstanzliche Strafverfahren beim Amtsgericht über 840.000, erstinstanzliche Strafverfahren beim Landgericht annähernd 14.000 sowie beim Oberlandesgericht lediglich 13 mit einer weiteren stattlichen Anzahl von Strafsachen im Bereich der Rechtsmittelinstanzen. Zur Unmasse der in der sog. **freiwilligen Gerichtsbarkeit** zu bewältigenden **Angelegenheiten** fehlen statistische Angaben.

Dazu kommen in den **übrigen Gerichtsbarkeiten** - allein was die **erstinstanzlichen Geschäftseingänge** anbetrifft - in der Arbeitsgerichtsbarkeit rund 600.000 **Arbeitssachen**, in der Sozialgerichtsbarkeit rund 270.000 **Sozialsachen**, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit rund 168.000 **Verwaltungssachen** und in der Finanzgerichtsbarkeit nahezu 66.000 **Finanzsachen**, während innerhalb der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit der erste Senat unseres Bundesverfassungsgerichts jährlich über 2.400 **Angelegenheiten** und der zweite Senat etwa 2.200 **Verfassungsangelegenheiten** jährlich zu bewältigen hat. Der Umfang des Geschäftsanfalls bei den Verfassungsgerichtshöfen der Länder ist leider ebenfalls gänzlich unbekannt.

Die Bundesstatistik ist jedoch insoweit unvollkommen, als nur die normalen Sachen und Verfahren erfaßt werden und mit Blick auf die Zivilgerichtsbarkeit zum Beispiel nicht auch etwa die amtsgerichtlichen und von Rechtspflegern zu erledigenden **Mahnverfahren**, die sich nach der Wiedervereinigung für Gesamtdeutschland auf 12 oder noch mehr Millionen belaufen dürften. Gleiches gilt für die Millionen von **Vollstreckungsverfahren**, wie insbesondere die Pfändungs- und Überweisungsverfahren oder die Offenbarungsversicherungsverfahren, die

jeweils die Mehr-Millionengrenze bereits überschritten haben. Addierte man einmal allein die jährlich an die Gerichte herangetragenen und in welchen Verfahren und wie auch immer zu erledigenden Zivilsachen aller Art, so hat deren Zahl schon bei weitem die 10 Millionengrenze überschritten, auch ohne daß hier den „Zivilsachen“ - wie in anderen Ländern teilweise der Fall - auch die Familien- und Arbeitsachen zugeschlagen werden.

Dieser - übrigens auch für einen deutschen Betrachter der Szene - schier unfaßbare Arbeitsanfall bei den staatlichen Gerichten könnte die Schlußfolgerung nahelegen, daß die Folgen solcher „Prozeßfluten“ in einer überlangen Dauer der Gerichtsverfahren bestünden oder daß das deutsche Justizsystem demzufolge schlechterdings nicht mehr effizient sein könne. Dies jedoch ist - jedenfalls was die ordentliche Gerichtsbarkeit angeht - erfreulicherweise nicht der Fall.

Was die **Verfahrensdauer** in der ordentlichen Gerichtsbarkeit anbetrifft, sei lediglich noch einmal auf die schon erwähnten durchschnittlichen Erledigungszeiträume von unter sechs Monaten in erster Instanz, verwiesen während derzeit die erstinstanzlichen Verfahren bei den Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichten allerdings zum Teil deutlich länger dauern, aber im internationalen Vergleich gleichwohl noch relativ zügig betrieben werden.

Auch zu wenig **Effizienz** oder Produktivität läßt sich den Gerichten und namentlich den Zivilgerichten nicht vorwerfen, weil laut Statistik schon über Jahre hinweg die Zahlen der jährlichen Neuzugänge und diejenigen der jährlich erledigten Verfahren bis heute annähernd gleich geblieben sind, was insbesondere heißt, daß über die Jahre hinweg der **Rückstau** an unerledigten Sachen ebenfalls relativ gleich geblieben und nicht etwa von Jahr zu Jahr angestiegen ist.

Auf einem ganz anderen Blatt steht freilich, wie und in welcher **Qualität** es unseren Gerichten noch gelingt, einen solchen Massenansturm von Rechtsschutzgesuchen zügig oder einigermaßen zügig zu erledigen.

Soviel zur Statistik.

VI.

Ganz zum Schluß jetzt noch wenige Worte zu einigen Kernpunkten deutscher Justizkritik und einigen Dreh- und Angelpunkten erst kürzlich erfolgter oder gegenwärtig noch anstehender **Justizreformen in Deutschland**.

Seit ihrer Gründung sind über die Bundesrepublik Deutschland im Turnus von jeweils rund 10 Jahren bereits **vier gewaltige Wellen** einer Justizkritik mit dem Ruf nach einer „**Großen Justizreform**“ hinweggegangen, hervorgerufen Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre durch einen Regierungswechsel, Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre durch die Klagen aller Chefpräsidenten der höchsten Gerichte, Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre durch den Fall der Mauer und die anschließende Wiedervereinigung der beiden Deutschlands auch auf dem Rechtspflegesektor und jüngst - seit dem Ende der 90er Jahre und zu Anfang des 21. Jahrhunderts - durch die leeren Staatskassen und eine harsche staatliche Sparpolitik.

Diese Kritikwellen haben der noch immer im In- wie im Ausland als Musterland eines „**Rechtsstaats**“ gerühmten Bundesrepublik durchweg negativ besetzte Beinamen wie „**Justizstaat**“, „**Juristenstaat**“, „**Richterstaat**“, „**Rechtsmittelstaat**“ oder „**Prozeßstaat**“ eingebracht, die die neuralgischen Punkte unseres Justizsystems, ihre Schieflagen und Schwachstellen markieren sollen oder auch tatsächlich markieren, wie sie großenteils hier schon zuvor angesprochen wurden: die Vorzugs-, wenn nicht Vormachtstellung der dritten Gewalt, die große Zahl an Juristen in den Schaltstellen staatlicher (oder auch sonstiger) Macht, die Masse der Richter, die Fülle an Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen und endlich der als „**Hauptübel**“ kritisierte riesige **Geschäftsanfall bei der staatlichen Justiz**.

Damit verbunden waren und sind bis heute Forderungen wie die, den kontinuierlichen **Machtzuwachs der Justiz**, der seine Ursache auch in einer permanenten „schleichenden“ Übertragung selbst legislativer, administrativer und politischer, wirtschaftssteuernder oder sozialgestaltender Aufgaben auf die Justiz hat, zu bremsen oder dadurch einzudämmen, daß diese Aufgaben - und das heißt

vornehmlich auch Aufgaben einer Problemlösung, Konfliktsbereinigung und Krisenbewältigung - wieder eben an jene Stellen oder Mächte (Gesetzgebung, Verwaltung, Wirtschaftsverbände, Sozialpartner etc.) zurück übertragen werden, die für deren Erledigung oder Lösung genuin zuständig sind.

Derzeit versucht übrigens auch Bundesverfassungsgericht - unter Besinnung auf seine eigentliche Aufgabe einer Überprüfung allein der Verfassungskonformität und nicht jedweder Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns -, die zum Teil selbst eingebrockte immense Arbeitslast und Verantwortung wieder los zu werden.

Zu den weiteren Forderungen nach **Verkleinerung** und **Vereinfachung** unseres **Justizapparats**, die die Justizverwaltungs- und Rechtsprechungseinrichtungen ebenso betreffen wie das Justizpersonal, ist bereits das Nötigste gesagt.

Was die Verminderung etwa der Richterzahlen und auch einen Abbau des justiziellen Hilfspersonals angeht, sei allerdings noch eine kleine Nachbemerkung oder Frage erlaubt, nämlich die, wie sich eigentlich jene Wünsche nach Verminderung des Justizpersonals, und das heißt eine **Streichung** von womöglich einigen tausend **Richterstellen** und vielen zehntausenden Stellen **sonstiger Justizkräfte**, mit dem derzeit höchsten, von allen politischen Parteien proklamierten und gleichwohl vielleicht völlig illusorischen **Staatsziel** verträgt, die hohe **Arbeitslosigkeit** in Deutschland schleunigst massiv abzubauen, - eine Frage, die kaum je unter Justizreformern mit diskutiert wird.

Was schließlich die jahrzehntelang beklagte hohe Belastung oder **Überlastung der Justiz** anbetrifft, erscheint es unmöglich, die Unmasse an unterschiedlichsten, höchst verwirrenden und detaillierten, sich widersprechenden und teils völlig kontraproduktiven Vorschlägen aus Politik, Praxis und Wissenschaft, wie man dieser Überlastung Herr werden könnte, auch nur aufzuzählen. Immerhin lassen sich aus dieser Fülle der Reformvorschläge bestimmte **Strategien** erkennen, die von einer fast schon zynischen **Laissez-faire-Haltung** über eine **Justiznachfragesteuerung** bzw. -

dämpfung bis hin zu einer **Justizangebotssteuerung** im Sinne einer Minimierung, Optimierung oder Maximierung der Justizangebote reichen.

Von diesen sog. **Entlastungsstrategien** scheinen jedoch keineswegs alle einigermaßen realistisch und erfolversprechend zu sein: Während nach hier vertretener Meinung jene Laissez-faire-Haltung, die auf eine Selbstregulierung des Justizmarktes durch Angebot und Nachfrage baut, angesichts der derzeitigen Situation überhaupt nicht diskussionswürdig ist, besteht die Crux einer **Steuerung** bzw. **Dämpfung der Inanspruchnahme** der Justiz darin, daß eine Mentalitäts- und Verhaltenssteuerung durch staatliche Maßnahmen ohnehin schwierig und zudem die **Ursachenforschung** im Bereich des Anrufens von Gerichten noch in den Anfängen steckt. Daher ist es nach wie vor eine offene Frage, wo denn nun mit staatlichen und insbesondere gesetzgeberischen Maßnahmen anzusetzen wäre. Eine **Maximierung** des justiziellen **Dienstleistungsangebots** durch eine weitere Vermehrung von Personal und Einrichtung scheitert - von weiteren Problemen abgesehen - schlicht an den fehlenden hierfür nötigen finanziellen Mitteln. Strebt man demgegenüber eine **Minimierung** des derzeitigen Justizangebots durch einen Stellen- und Einrichtungsabbau an, so schiebt dieser Strategie bereits die deutsche Verfassung einen gewissen Riegel vor. Dennoch bleibt sicherlich noch ausreichend Spielraum, jedenfalls in Grenzen einen Personal- und Sachabbau zu betreiben, jedoch wohl nur, wenn gleichzeitig Optimierungs- und das heißt insbesondere Rationalisierungsmaßnahmen zwecks Effizienzsteigerungen (Stichworte: Management, Betriebsorganisation, Arbeitsumverteilung, Modernisierung, Automatisierung, Elektronifizierung etc.) ergriffen werden.

Hat die damit zuletzt angesprochene **Justizoptimierungsstrategie** in Deutschland unter den Justizreformern auch eine Menge Anhänger, so setzt die Mehrheit der Reformen gegenwärtig auf etwas ganz anderes, nämlich auf eine hier zuvor noch nicht erwähnte „**Justizsubstitutionsstrategie**“, d.h. darauf, durch die Einrichtung, Reaktivierung und Förderung **nichtstaatlicher** bzw. **außergerichtlicher Einrichtungen zur Konfliktlösung** respektive durch die Schaffung oder Erweiterung einer sogenannten „**alternativen Justiz**“ („Alternative Dispute

Resolution“, ADR)¹³ von den großen Nachfrageströmen nach staatlicher Justiz einige ab- und auf solche alternativen Einrichtungen umzulenken.

Ob sich hiervon aber eine wirkliche Entlastung der Staatsgerichte mit ihren Millionen an Geschäftseingängen erwarten läßt, dürfte allerdings fraglich sein. Denn die bisherigen Erfahrungen mit solchen auch in Deutschland bereits in Hülle und Fülle existierenden, mit der Staatsjustiz konkurrierenden, diese ergänzenden oder diese substituierenden sog. „Alternativen“ lassen - bestätigt durch rechtssoziologische Untersuchungen - erkennen, daß es mit ihrer **Akzeptanz** in der Bevölkerung und damit auch mit ihrer **Effizienz** nicht weit her ist, wenn bei dieser oder jener **Schlichtungs-, Vermittlungs-, Verhandlungs-, Beratungs-, Vergleichs- oder Gütestelle** in einem ganzen Jahr gerade mal 10 oder 100 oder vielleicht auch 1000 Angelegenheiten erledigt werden.

Was diese bislang äußerst dürftige Akzeptanz und damit Effizienz und auch die hier gelegentlich mit ins Spiel gebrachte deutsche „**Staatsjustizmentalität**“ angeht, spielt gewiß der Umstand eine Rolle, daß im Bewußtsein der deutschen Bevölkerung die seit alters dominierende Staatsjustiz tief verwurzelt und jede Art Privatjustiz - manchmal verschrien als Selbstjustiz - bei Juristen und Laien noch immer verpönt ist. Mit zu bedenken ist in diesem Kontext auch, daß den Deutschen ohnehin eine besondere Konfliktbereitschaft, Streitsüchtigkeit und die Neigung nachgesagt wird, alles und jedes vor Gericht zu bringen, oder umgekehrt formuliert, den Deutschen nachgesagt wird, daß sie nur wenig Bereitschaft zeigten, sich auch einmal gütlich zu einigen oder Rechtsverletzungen einmal einfach wegzustecken.

In alledem mögen die Gründe dafür zu suchen sein, weshalb die Gesetzesmacher ein Gesetz zur Reform des Zivilprozesses (Zivilprozessreformgesetz - ZPO-RG) vom

¹³ „ADR - from a German point of view“, in: Japanese Association of the Law of Civil Procedure (ed.), *The International Symposium on Civil Justice in the Era of Globalisation*, Tokyo, 1993, S. 491ff.; „Alternativen zur staatlichen Ziviljustiz in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Magyar Jog* (Ungarn), Budapest 1994, S. 556ff.; „Alternativen zur Ziviljustiz in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Teisé (Litauen), Vilnius* 1997, S. 22ff.

27.1.2001 verabschiedet und am 1.1.2002 in Kraft gesetzt haben, welches neben vielen anderen Neuerungen oder Abänderungen für den Zivilprozeß nunmehr eine **„obligatorische innergerichtliche Güteverhandlung“** (vgl. § 278 ZPO) verbindlich fest schreibt. Bereits vor dieser Neureglung wurde außerdem durch das Gesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung vom 15.12.1999 mit dem neuen § 15 a Einführungsgesetz zur ZPO (EGZPO) die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, daß die Bundesländer für bestimmte Angelegenheiten sogar eine **„obligatorische außergerichtliche Streitschlichtung“** anordnen können.

Mit einem solchen gesetzlichen Zwang zur Inanspruchnahme außergerichtlicher Stellen oder auch nur zu einer Einlassung auf innergerichtliche Güteverhandlungen mit dem Zweck einer gütlichen Einigung wird allerdings eine der Grundideen der heute weltweit so benannten „ADR“, nämlich die Freiheit der Bürger, entweder eine staatliche Streitentscheidung durch richterlichen Machtspruch anzustreben oder aber sich mit oder ohne Hilfe von privaten Beratern, Vermittlern oder Schlichtern außerhalb eines Prozesses oder unter richterlicher Mithilfe innerhalb eines Prozesses zu einigen, weitgehend ad absurdum geführt. Noch absurder freilich erscheint, daß diese Neuerungen von den Verfassern des Zivilprozessreformgesetzes unter Federführung der früheren Bundesjustizministerin den Bürgern als ein erster Schritt zu einem **justizkulturellen Wandel** verkauft werden, gleichsam als erster Schritt zu einem Wandel von der herkömmlichen deutschen „**Streitkultur**“ hin zu einer neuen „**Schlichtungskultur**“ oder „**Versöhnungskultur**“ nach fernöstlichen, koreanischen, japanischen wie chinesischen, Vorbildern eingedenk eines in der Welt weit verbreiteten, aber nicht zweifelsfreien Sprichworts, daß selbst ein „magerer Vergleich“ allemal besser sei als ein „fetter Prozeß.“

<초록>

변화하고 있는 법조제도

Peter Gilles*

이 논문에서 필자는 법조비교 내지 소송비교의 방법을 사용하여 현재 서구에서 진행되고 있는 법조제도의 문제점 및 그 개혁의제들을 소개한다. 그러나 여기서 서술되는 문제들은 단순히 서구의 국가들에 한정되어 나타나는 것은 아니며, 오히려 현재의 시점에서 초국적인 의의를 가지고 있다. 필자는 특히 독일에서 진행되고 있는 논의를 단서로 삼아 이러한 문제에 접근하고자 한다.

필자는 우선 세계의 도처에서 제기되는 법조제도의 위기 내지 그에 대한 불만을 확인하는 것에서 출발한다. 이른바 선진국에서는 법조제도의 효율성 및 투명성에 관한 제도개혁론이 문제가 되고 있음에 반해서, 새로운 법조제도의 형성 내지 편성이 시도되는 개발도상국 내지 체제전환국에서는 법조제도 자체의 불비가 문제되고 있음이 지적된다.

이러한 인식을 기초로 하여 필자는 독일에서 법조제도의 개혁에 관하여 진행되고 있는 논의들을 소개한다. 독일에서 법조제도의 문제들은 지나친 비대화 내지 복잡화에서 기인하는 것이며, 법조계의 지나친 업무부담도 이와 밀접한 관련을 가지고 있다. 이에 따라 독일에서 제기되는 개혁의 논의도 주로 이러한 과중한 부담을 경감하는 것에 초점을 두고 있으며, 이는 결국 법조제도의 구조조정의 관점에서 논의라고 할 수 있다. 필자는 이와 관련하여 제기되고 있는 여러 가지 개혁논의들을 비판적인 관점에서 검토하면서, 이러한 관점에서 특히 민사소송법에서 재판의 분쟁해결절차와 관련하여 수행되어 온 개혁들을 평가한다.

* 서울대학교 법과대학 방문교수, 독일 프랑크푸르트대학교 교수