

Gerichte über vielfältige Kanäle mit der Exekutive verbunden. Bei den Verwaltungsgerichten wirkt z. B. in solchen Verfahren, bei denen gewichtige staatliche Belange berührt sind, ein „Vertreter des öffentlichen Interesses“ mit, der die Position der beteiligten Behörde zusätzlich unterstützt; beim Bundesverwaltungsgericht ist dies der „Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht“, der seine Weisungen unmittelbar von der Bundesregierung bzw. vom Bundesinnenminister erhält.

Besonders in verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat der Bürger nur eine geringe Chance, in der Auseinandersetzung mit den Behörden sein Recht zu behaupten. Nicht einmal ein Viertel der Verwaltungsklagen führt zu einem Erfolg oder Teilerfolg für die klagenden Bürger; alle anderen Klagen werden abgewiesen, zurückgenommen, für erledigt erklärt oder eingestellt. Dies ist z. B. offenkundig in der Rechtsprechung zur Praxis der Berufsverbote gegenüber demokratisch engagierten Beamten, wo es nach der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen beträchtlichen Ausweitung des Begriffs „politische Treuepflichten“¹⁷ kaum noch gelingt, eine behördliche Berufsverbotsentscheidung zu Fall zu bringen.

Unter diesen Bedingungen ist trotz einer steigenden Tendenz der verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Anteil derjenigen Bürger überdurchschnittlich hoch, die von vornherein auf die gerichtliche Geltendmachung ihrer Rechte gegenüber den Verwaltungsbehörden verzichten. Nach einer rechtssoziologischen Untersuchung liegt der Anteil derjenigen Bürger, die bei Konflikten mit den Verwaltungsbehörden den Rechtsweg wegen der „mangelnden Erfolgsaussichten und formalen Hürden“ scheuen, mit 42 Prozent weit höher als in anderen Konfliktbereichen.¹⁸

Hierdurch wird nun allerdings eine der Grundmaximen bürgerlicher Rechtsstaatlichkeit in Frage gestellt, nämlich die den Bürgern gegebene Zusicherung, daß ihnen gegen alle Akte der Staatsgewalt ein umfassender gerichtlicher Schutz zur Verfügung stehe. Die in Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes fixierte „Rechtsweg-Garantie“ erhält in der bürgerlichen Literatur vielfach den Rang eines „formellen Hauptgrundrechts“ der Bürger, das sie in die Lage versetzt, jegliche „Eingriffe der öffentlichen Gewalt“ mit Hilfe der Gerichte abzuwehren.¹⁹ In der gesellschaftlichen Realität der BRD sehen sich die Bürger jedoch wachsenden Schwierigkeiten gegenüber, ihre Rechte gegen eine mit immer weiterreichenden Vollmachten ausgestattete staatliche Exekutivgewalt zu verteidigen. Es wird für sie zunehmend offenkundiger, daß sich die Aufgabe der Gerichte im wesentlichen darauf beschränkt, die staatlichen Maßnahmen gegenüber den Betroffenen zu legitimieren. Dies ist ein bedeutsamer Faktor, der bei Teilen der Bevölkerung noch verbreiteten rechtsstaatlichen Illusion entgegenwirkt.

Projekte zur Beschränkung der Möglichkeiten für die gerichtliche Rechtsverfolgung und zur außergerichtlichen Konfliktregulierung

Die Vertreter der bürgerlichen Rechtsideologie und -praxis, die sich mit den verschiedenartigen Erscheinungen einer „Justizkrise“ auseinandersetzen, wollen damit in erster Linie die negativen Auswirkungen bekämpfen, die von solchen Erscheinungen für die Rolle der Gerichte als stabilisierendes Element im politischen Herrschaftssystem der Monopole ausgehen. Dies betrifft vor allem deren Vermögen, in der Öffentlichkeit die Vorstellung zu vermitteln, daß durch ihre Tätigkeit Rechtsschutz und Rechtssicherheit für die Bürger gewährleistet werde.

Die bürgerlichen Justizreformer sehen das Problem der „Justizkrise“ nicht in der Legitimationskrise der Justiz, die sich vor allem in der Abkehr von dem ihr durch die Verfassung übertragenen Auftrag manifestiert. Während den Gerichten nach dem Grundgesetz die Verpflichtung obliegt, das Recht nach den Grundsätzen der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz und der bürgerlichen Sozialstaatlichkeit anzuwenden, werden von ihnen die Herrschaftsinteressen des Monopolkapitals in allen grundlegenden Fragen kompromißlos durchgesetzt und die von den Werkträgern erkämpften Rechte eingeengt. Anschaulich zeigt sich dies in denjenigen Entscheidungen, die Fragen der politischen und ökonomischen Macht berühren, wie etwa in der ausschließlich gegen linke Kräfte praktizierten Staatsschutzrechtsprechung der Strafgerichte, in der einschränkenden Interpretation der von den Werkträgern durchgesetzten betrieblichen Mitbestimmungsrechte durch die Arbeitsgerichte oder in der Priorisierung des kapitalistischen Eigentumsrechts gegenüber anderen Vermögensrechten durch die Zivilgerichte.

Im Vordergrund der von offizieller Seite angestellten Überlegungen steht vielmehr der Abbau der „Überlastung

der Gerichte“ und damit die Verkürzung der gerichtlichen Verfahrensdauer. Dafür werden vor allem zwei Wege gesehen, nämlich erstens die Beschränkung der prozeßrechtlichen Möglichkeiten für eine gerichtliche Rechtsverfolgung und zweitens der Ausbau des Instrumentariums für eine außergerichtliche Konfliktregulierung.

In welche Richtung die zum erstgenannten Weg entwickelten Vorstellungen gehen, kann man den Vorschlägen entnehmen, die der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, W. Zeidler, auf dem „Deutschen Richtertag 1983“ der Öffentlichkeit unterbreitet hat.²⁰ Danach sollen nur noch die erstinstanzlichen Gerichte als „Tatsacheninstanz“ tätig werden, während die Berufungsgerichte nicht mehr die festgestellten Sachverhalte, sondern nur noch die Anwendung des Rechts auf ihre Richtigkeit zu überprüfen haben. Da Zeidler außerdem empfiehlt, die Einlegung eines Rechtsmittels generell davon abhängig zu machen, daß sie vom Gericht ausdrücklich zugelassen wird, läuft sein Reformvorschlag auf eine rigorose Beschneidung des Rechts der Bürger hinaus, im Wege eines Berufungsverfahrens das erstinstanzliche Urteil einer umfassenden Überprüfung unterziehen zu lassen. In die von Zeidler anvisierte Richtung zielt bereits der Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung, mit der das Verfahrensrecht für die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit vereinheitlicht werden soll. Danach ist beabsichtigt, Urteile der Verwaltungs- und Sozialgerichte nur noch dann berufungsfähig zu machen, wenn dies vom Gericht aus besonderen Gründen für zulässig erklärt wird.²¹

Die Erweiterung der Möglichkeiten für eine außergerichtliche Streitbeilegung ist von der Bundesregierung zu einem ihrer hauptsächlichen rechtspolitischen Anliegen erklärt worden.²² Wie die dazu aus den Justizministerien des Bundes und der Länder bekannt gewordenen Vorstellungen zeigen, ist vor allem ein Ausbau des Systems der Schlichtungs- und Schiedsstellen geplant. Die Konferenz der Länderjustizminister hat im Juni 1983 beschlossen, die Zahl der Schlichtungs- und Schiedsstellen mit dem Ziel einer verstärkten außergerichtlichen Beilegung von Konflikten deutlich zu erhöhen. Das Bundesjustizministerium seinerseits finanziert eine Reihe von Forschungsprojekten, mit denen Voraussetzungen für eine größere Wirksamkeit dieser Einrichtungen geschaffen werden sollen.

So ist beabsichtigt, die derzeit nur in einem Teil der Bundesländer bestehenden und auf verhältnismäßig wenige Arten von Streitfällen (z. B. Mängelrügen der Verbraucher) beschränkten Schlichtungsstellen für solche Streitbereiche zu erweitern, bei denen es weniger um Rechtsfragen als um die Klärung von Sachfragen geht (wie z. B. Streitigkeiten aus dem Bau- und Mietrecht). Daneben wird an eine Stärkung der Rolle der sog. Schiedsmänner gedacht, von denen in größerem Umfang die gütliche Beilegung von zivilrechtlichen Streitigkeiten wahrgenommen werden soll.²³

Die Befürworter der außergerichtlichen Streitbeilegung vertreten zwar unterschiedliche Positionen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Schlichtungs- und Schiedswesen, sind sich jedoch weitgehend darin einig, daß dieses nicht

tungsgerichtsverfahren wirksam zu vertreten. So können sie nach § 99 Abs. 1 die Vorlage von Unterlagen verweigern, wenn anderenfalls „dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile entstehen könnten oder wenn die Vorgänge ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen“.

17 Das erfolgte vor allem durch die Grundsatzurteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 1981 und vom 10. Mai 1984, mit denen die Berufsverbote gegen die dienstrechtlich unbeanstandeten, aber der DKP angehörenden Postbeamten Peter und Meister bestätigt wurden.

Vgl. dazu H. Meier/U. Wollenteit, „Disziplinarrecht und politische Treuepflicht“, Kritische Justiz 1983, Heft 1, S. 22 ff.; H. Uthmann, „Schulmeisterliches aus Berlin: Das Berufungsurteil im Disziplinarverfahren gegen Hans Meister“, Demokratie und Recht 1984, Heft 4, S. 418 ff.

18 Vgl. E. Blankenburg, „Mobilisierung von Recht (Über die Wahrscheinlichkeit des Ganges zum Gericht, die Chance des Erfolgs und die daraus folgenden Funktionen der Justiz)“, Zeitschrift für Rechtssoziologie (Opladen) 1980, Heft 1, S. 46.

19 Vgl. Th. Schramm, Staatsrecht, Bd. II (Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung), Köln/Berlin (West)/Bonn/München 1979, S. 183.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts besitzt der Bürger auf Grund der Rechtsweg-Garantie „einen substantiellen Anspruch auf tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle“ staatlicher Maßnahmen (vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 35, S. 274).

20 Vgl. W. Zeidler, „Rechtsstaat '83“, Deutsche Richterzeitung 1983, Heft 7, S. 254 ff.

21 Vgl. Bundestags-Drucksache 9/1851, S. 34.

22 Vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn) vom 5. Mai 1983, S. 405. Vgl. auch: Schlichten ist besser als Richten — Beratung und Schlichtung in Streitfällen (Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Bonn 1983.

23 Dazu wurde z. B. im Land Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Änderung der Schiedsmannsordnung vom 5. Juli 1983 erlassen.