

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rainer Waterkamp
Politisches System,
Planung und Rechtsprechung

Erich Röper
Rechtsberatung und
Rechtsschutz für sozial
Schwache

B 6/75

8. Februar 1975

Rainer Waterkamp, geboren 1935, Diplom-Politologe, seit 1964 Tätigkeit in der Kommunalverwaltung Kiel sowie in der Staatsverwaltung Hamburgs, Hessens und Niedersachsens. Seit Oktober 1973 Referent im Planungsstab des Niedersächsischen Ministerpräsidenten.

Letzte Publikation: Politische Leitung und Systemveränderung. Zum Problemlösungsprozeß durch Planungs- und Informationssysteme, Köln, Frankfurt/Main 1974.

Erich Röper, Dr. iur. utr., geb. 1939 in Hamburg, Assessor, wissenschaftlicher Assistent der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft; Studium der Rechtswissenschaften, Neueren Geschichte und Politologie in Hamburg, Mainz und an der Verwaltungshochschule in Speyer; 1967/71 Referent für gesellschaftspolitische Entwicklungshilfemaßnahmen im Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung sowie Begründer und Schriftleiter der Schriftenreihe des Instituts für Internationale Solidarität; 1967/68 stellvertretender RCDS-Bundvorsitzender; seit 1972 stellvertretendes Mitglied der Vollversammlung und Mitglied des Ausschusses Bildung und Kultur der Angestelltenkammer Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: Geteiltes China. Eine völkerrechtliche Studie, Mainz 1967; Reflexionen über einen modernen öffentlichen Dienst: in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/70; Zur Rechtslage Berlins, in: Deutschland-Archiv 1971/801 ff. und 1971/1130 ff.; Reform der Juristenausbildung, in: Hochschulpolitische Informationen, Heft 13/1973, S. 10 ff.; Die Hansestädte haben ihre besonderen Aufgaben, in: Werner Ernst/Hans-Dietrich Genscher u. a., Neugliederung des Bundesgebiets, Bonn/Bad Honnef 1973; Hochschulautonomie, Ministerverantwortung und parlamentarische Regelungsbefugnis im Lichte der jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 1974/265 ff.; Über die Notwendigkeit von Landesdatenschutzgesetzen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1974/836 ff.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Politisches System, Planung und Rechtsprechung

I. Gewaltenteilung und politisches System

Nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist die Staatsgewalt in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gegliedert und auf die Respektierung der Aussagen von Artikel 1 GG und der Grundrechte verpflichtet¹⁾. Zunächst ergibt sich hieraus, daß Gesetze nur im Rahmen der Grundrechte gelten, daß der Wesenskern eines Grundrechts nicht angetastet werden darf (Artikel 19, Absatz 2 GG) und daß jedes Gesetz „in Einklang mit den obersten Grundwerten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen, aber auch den ungeschriebenen elementaren Verfassungsgrundsätzen und den Grundentscheidungen des Grundgesetzes entsprechen muß, vornehmlich dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und dem Sozialstaatsprinzip. Vor allem dürfen die Gesetze daher die Würde des Menschen nicht verletzen, die im Grundgesetz der oberste Wert ist.“²⁾ Dadurch ist sichergestellt, daß die einem Grundrecht aufzuerlegenden gesetzlichen Beschränkungen sich in einem Rahmen halten müssen, der durch die verfassungsmäßige Ordnung gezogen ist³⁾. Jede bürgerlich-rechtliche Vorschrift muß also im Geiste des Wertsystems der Verfassung ausgelegt werden⁴⁾.

Zum andern ergibt sich aus den Bestimmungen des Artikels 20 der Verfassung das Orga-

nisationsprinzip der Gewaltenteilung, dessen eigentliche Bedeutung in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsherrschaft liegt. So unbestritten diese formal-rechtliche Festlegung ist, so offenkundig ist zugleich, daß die reine Lehre von Aristoteles und Montesquieu sich nicht hat durchführen lassen.

Zweifellos wandelte sich das ursprüngliche Gewaltenteilungsschema — als Machtbegrenzung der monarchischen Exekutive gegenüber der Volksvertretung des Bürgertums verstanden — mit dem Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem des spätkapitalistischen Interventionsstaates. Regierung und Parlamentsmehrheit repräsentieren in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik die gleichen politischen Kräfte. Zudem ist die Kontrolle der Gesetzgebung auf Übereinstimmung mit der Verfassung — wie sie in der Bundesrepublik dem Bundesverfassungsgericht übertragen wurde — selbst in den angelsächsischen Demokratien nicht ausgebildet⁵⁾, weil sie der Auffassung von der Souveränität des Parlaments zu widersprechen scheint, welches das Volk (den Inhaber der Staatsgewalt) vertritt. Doch selbst wenn Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung als Tätigkeiten aufgefaßt werden, die voneinander unabhängigen *Organen* übertragen sind⁶⁾, besagt dies noch nicht allzuviel über die Staatstätigkeiten, die nach den *Funktionen* der Normsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung gegliedert werden können.

Eine derartige funktionale Betrachtungsweise bietet sich jedoch an, indem man Politik (Re-

¹⁾ Artikel 20 GG bestimmt das Prinzip der Volkssouveränität als Grundlage der demokratischen Ordnung, ausgeübt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Absatz 2); dieser Artikel ist durch die Bestimmung des Artikels 79 Absatz 1 für unänderlich und unaufhebbar erklärt worden.

²⁾ BVerfGE 6, S. 41.

³⁾ Der Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ bedeutet im Zusammenhang des Artikels 2 Absatz 1 nach der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht die „allgemeine Rechtsordnung . . ., die die materiellen und formellen Normen der Verfassung zu beachten hat“ (BVerfGE 6, S. 37 f.). Der Generalnorm des Artikels 2 Absatz 1 entspricht auf der anderen Seite diese Generalklausel der „verfassungsmäßigen Ordnung“, die die beiden anderen Schranken (nämlich „Rechte anderer“ und „Sittengesetz“) bei dieser Interpretation in sich aufnimmt.

⁴⁾ BVerfGE 7, S. 205.

⁵⁾ Das common law konnte sich zwar gegen den König und seine Ansprüche erfolgreich durchsetzen, nicht jedoch gegenüber dem Parlament. Bis heute kann in Großbritannien nur das souveräne Parlament das bestehende Recht ändern und neue Gesetze erlassen (Theo Stammen, *Der Rechtsstaat*, München 1972, S. 49).

⁶⁾ Ein Mißverständnis Montesquieus bestand u. a. darin, gerade in England das Ideal einer Gewaltenteilung verwirklicht zu sehen, wo Justiz und Verwaltung eng miteinander verflochten waren.

gierung, Parlament, Parteien), Verwaltung (hier insbesondere die politische Verwaltung) und die Rechtsprechung als Teilsysteme des politischen Systems (Staat) bestimmt.

Ein System ist die Summe von Elementen, die miteinander in Beziehung stehen. Diese Elemente wiederum können sehr verschiedene Zustände oder Eigenschaften annehmen. Wichtig ist, daß einem System nicht Elemente, sondern nur Eigenschaften der Elemente zugerechnet werden, die nach einem bestimmten Merkmal als gleichartig angesehen werden. Daraus folgt, daß ein Element je nach seinen ausgewählten Eigenschaften durchaus verschiedenen Systemen zugerechnet werden kann ⁷⁾.

Wählt man als Kriterium zur Abgrenzung von Teilsystemen das Merkmal „Mittel der menschlichen Bedürfnisbefriedigung (Leistungsmittel)“ ⁸⁾ und klassifiziert diese Bedürfnisse entsprechend, so kann die Gesellschaft in die drei Teilsysteme „politisches System“, „ökonomisches System“ und „sozio-kulturelles System“ unterteilt werden. Dabei steht nach der Systemtheorie der Begriff „System“ immer für Organisation im Gegensatz zur Unorganisiertheit oder Komplexität. Mittels der Theorie sozialer Systeme soll eine Reduktion der Komplexität durch Selektion einiger Beziehungen und Zustände möglich werden, Komplexität hier verstanden als Ausdruck für die vielen Beziehungs- und Ereignismöglichkeiten der Umwelt, die in ein System aber nicht aufgenommen werden können.

Das politische System ist die Gesamtheit derjenigen Institutionen, die am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind. Dazu gehört nicht nur die Regierung als letztinstanzlicher Entscheidungsträger, sondern auch das Parlament. Zudem nehmen auch andere gesellschaftliche Systemeinheiten (z. B. die Verwaltung) Einfluß auf die Gestaltung der sozialen Wirklichkeit. Insbesondere die Regierung aber sieht sich vor immer schwierigere Entscheidungssituationen gestellt. Sie muß auf zukünftige Situationen vorbereitet sein, wozu sie alle einlaufenden Informationen zu über-

prüfen hat. Im gesamten Bereich der Staatstätigkeit ist die Regierung jedoch auf das ständige Zusammenwirken mit dem Parlament angewiesen. Da das politische System zum Zweck der Systemerhaltung auf Integration, Normerhaltung, Zielverwirklichung und Anpassung bedacht ist ⁹⁾, werden soziale Subsysteme notwendig. Diese haben spezielle gesamtgesellschaftliche Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen. Durch derartige hochspezialisierte Subsysteme (z. B. die Verwaltung, aber auch Gesetzgebung und Rechtsprechung) wird es dem politischen System möglich, der Notwendigkeit flexibler Anpassung zu entsprechen.

Es ist darauf hingewiesen worden, daß es sich bei der parlamentarischen Gesetzgebung und der richterlichen Rechtsschöpfung materiell um die Konkurrenz zweier Staatsfunktionen handle „in einem Bereich, der nach dem ursprünglichen Demokratiemodell einem einzigen Organ, nämlich der Legislative, zugewiesen war... Grenzen ergeben sich (nur) daraus, daß der Erlass genereller Rechtsnormen unbestritten Sache der Gesetzgebung ist, während die Domäne des Richters der Einzelfall ist.“ ¹⁰⁾

Sowohl die Gesetzgebung als planende Festlegung der rechtlichen Ordnung als auch die Rechtsprechung produzieren bindende Entscheidungen. Insofern gehören sie — zusammen mit der politischen Verwaltung — als Subsystem zum politischen System. Dieses politisch-administrative Handlungssystem ist funktional auf den Fortbestand und die Entwicklung der Gesamtgesellschaft bezogen und beruht auf dem Steuerungspotential sowie auf der internen Differenzierung des steuernden Subsystems in Politik, Verwaltung, Gesetzgebung und Rechtsprechung. Allerdings steht dieses politische System „nicht außerhalb, sondern innerhalb der Gesellschaft. Es ist die Gesellschaft, soweit sie politisch interagiert, und es hat als Teilsystem der Gesellschaft nicht die Gesellschaft, sondern nur die nicht politischen Interaktionen als gesellschaftliche Umwelt außer sich.“ ¹¹⁾

Schwieriger ist es, das Verhältnis der drei Teilsysteme (politisches, ökonomisches und

⁷⁾ Vgl. Helmut Leibold, *Alternative Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme. Grundzüge einer Theorie des Systemvergleichs*, hrsg. v. der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover 1974, S. 16.

⁸⁾ Karl Otto Hondrich, *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*, Stuttgart 1972, S. 23 ff. sowie derselbe, *Theorie der Herrschaft*, Frankfurt/Main 1973, S. 34 ff.

⁹⁾ Talcott Parsons, *Das System moderner Gesellschaften*, München 1972, S. 20.

¹⁰⁾ Rudolf Wassermann, *Zur politischen Funktion der Rechtsprechung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47/74, S. 11.

¹¹⁾ Niklas Luhmann, *Politikbegriffe und die „Politikalisierung“ der Verwaltung*, in: *Demokratie und Verwaltung*, hrsg. v. der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, S. 219.

sozio-kulturelles Subsystem) zueinander zu bestimmen. Denn einerseits soll das politische System auch das ökonomische System steuern, wobei „das ökonomische System das einzige genuin kapitalistisch organisierte System (ist); die beiden anderen Systeme können als grundsätzlich nichtkapitalistisch organisiert und strukturiert gedacht werden.“¹²⁾ Andererseits kann aber die Gesellschaft nur in ihrer Totalität kapitalistisch konstituiert sein, so daß sich der Grundwiderspruch zwischen den vergesellschafteten Produktivkräften und den spätkapitalistischen Produktionsverhältnissen in das politisch-administrative System und dessen Beziehungen zu den anderen Subsystemen hineinverlagern muß¹³⁾.

Einen Lösungsversuch dieses Problems bietet Claus Offe an, indem er die marxistische Auf-

fassung von dem im ‚privaten‘ Produktionsprozeß verankerten ‚selbstnegatorischen‘ Tendenzen weiterzuentwickeln versucht. Er sieht die selbstnegatorische Tendenz des Kapitals darin, daß zunehmend Bereiche ausgegliedert werden, die nicht mehr durch Arbeit qualifiziert und dadurch selbst keinem kapitalistischen Organisationsprinzip mehr unterworfen seien¹⁴⁾. Danach besteht der Antagonismus des kapitalistischen Systems in der Produktion von Problemen, die sich aus dem „Auseinanderklaffen von institutionalisierten Programmen der Problemverarbeitung“¹⁵⁾ (bzw. der Nicht-Lösung) und jenen Mechanismen ergeben, die „Probleme oder Widersprüche hervorbringen“, also die Diskrepanz im Entwicklungsstand zwischen Produktivkräften und Produktionsverhältnissen.

II. Planende Systemveränderung

Nicht zuletzt aus dem Grundwiderspruch zwischen der gesellschaftlichen Natur von Produktion und Reproduktion in der Industriegesellschaft einerseits und der überwiegend individuellen Aneignung ihrer Früchte bzw. der privaten Verfügung über die Produktionsfak-

toren leitet sich die Notwendigkeit her, „die staatliche Planung so auszubauen, daß dieser Grundwiderspruch langfristig aufgehoben wird“¹⁶⁾. Dazu kommt die geringe Problemverarbeitungskapazität des politischen Systems, die „heute die Parteien, aber vor allem auch staatliche Instanzen einschließlich des Parlaments kennzeichnet“¹⁷⁾.

Das komplexe System des spätkapitalistischen Staates verlangt einen funktionsfähigen Verwaltungsapparat zur Informationsverarbeitung, Komplexitätsreduzierung und Entscheidungsvorbereitung. Dabei zeigt sich die Problematik des Wirkens demokratischer Repräsentativorgane, deren Handlungsspielraum „durch eine charakteristische Verbindung von ökonomischer Effizienz und politischer

¹²⁾ Thomas Krämer-Badoni, Krise und Krisenpotential im Spätkapitalismus, in: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt/Main 1974 (=edition suhrkamp 680), S. 133.

¹³⁾ Die Produktivkräfte bestehen nach marxistischer Auffassung einmal in den Arbeitsmitteln, zum anderen in den Menschen mit ihren Fertigkeiten und ihrer Arbeitserfahrung. Produktionsinstrumente, arbeitende Menschen und ihre Arbeitserfahrungen bilden also gemeinsam die Produktivkräfte. Nach Marx ist „die größte Produktivkraft die revolutionäre Klasse selbst“ (Karl Marx, Das Elend der Philosophie, Berlin (Ost) 1957, S. 193). Unter den Produktionsverhältnissen versteht der Marxismus jede Art von ökonomischen Beziehungen der Menschen untereinander sowie das Verhältnis der Menschen zu den Produktionsmitteln, d. h. die Eigentumsform. „Die Gesamtheit dieser Produktionsverhältnisse bildet die ökonomische Struktur der Gesellschaft, die reale Basis, worauf sich ein juristischer und politischer Überbau erhebt und welcher bestimmte gesellschaftliche Bewußtseinsformen entsprechen“ (Karl Marx, Vorwort zur Kritik der politischen Ökonomie, Berlin (Ost) 1947, S. 12). Während die Produktivkräfte ständig wachsen und sich verändern, bleiben die Produktionsverhältnisse lange Zeit unverändert, bis es zur Diskrepanz zwischen den Produktionsverhältnissen mit den Produktivkräften kommt.

¹⁴⁾ Claus Offe, Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in: Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972, S. 30 ff. und S. 40 ff.

¹⁵⁾ Claus Offe, Spätkapitalismus — Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972, S. 10.

¹⁶⁾ Reimut Jochimsen, Aktive Strukturpolitik — Ansatzpunkt zur Modernisierung unserer Volkswirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 40/74, S. 3.

¹⁷⁾ Ebda, S. 4.

Legitimität geprägt" wird¹⁸⁾. Immer mehr zeigen sich Formen heteronomer Herrschaft¹⁹⁾ zusätzlich zur demokratischen Herrschaftskontrolle mit den Mitteln des parlamentarischen Regierungssystems. Insofern ist die Idee der weiteren Demokratisierung keineswegs „unter modernen Bedingungen eine Illusion“²⁰⁾, sondern Bestrebungen zur fortschreitenden Aufhebung nicht legitimer politischer und ökonomischer Herrschaft sind gerade in einem demokratischen Herrschaftssystem unerlässlich. Im Gegensatz zur statisch-formalrechtlichen Betrachtungsweise kann Demokratie „nicht die Definition eines bestimmten organisatorischen und institutionellen Status einer Gesellschaft sein, weil Institutionen Versteinerungen im ständigen Prozeß der Weiterentwicklung von Werten und Ideen in einer Gesellschaft darstellen und somit zum Zeitpunkt ihrer Installation und ihres Funktionierens nicht mehr aktuell sind“²¹⁾. Insofern sind Modell-Konstruktionen von einer konstitutionell-pluralen oder identitären Demokratie²²⁾ relativ unergiebig. Auch wenn man unterstellt, daß „Herrschaft“ eine beständige historische Erscheinungsform sei, ist zu unterscheiden zwischen „dem eigentlichen Inhalt von Herrschaft und den wahrnehmbaren Formen der Herrschaftssicherung“, denn letztere „stellen sich in den äußeren Machtmitteln dar, über die eine herrschaftlich geordnete Gesellschaft verfügt“²³⁾. Es geht also in der Demokratie um die *Reduktion der Herrschaftsverhältnisse auf deren funktionalen Kern*. Gleichermaßen soll der Anspruch aufrechterhalten bleiben, daß die Trennung zwischen Regierung und regiertem Volk prinzipiell aufhebbar ist — genauso wie das Bestreben nach wissenschaftlicher Objektivität die tatsächliche Subjektivität aller wissenschaftlichen Ausführungen nicht übersieht.

Im folgenden geht es uns — gerade weil wir uns systemtheoretischer Methoden bedienen — „nicht um eine begriffliche simple Systemüberwindung, aber eben doch um neue Formen der Systembewältigung und der Systemgestaltung“²⁴⁾. Wenn von Systemveränderungen ausgegangen wird, die herbeigeführt werden sollen, dann in der Überzeugung, „daß die notwendige Veränderung des herrschenden Gesellschaftssystems in Richtung auf mehr Demokratie, mehr Sozialstaatlichkeit und zunehmende Kontrolle bzw. Einschränkung der Kapitalherrschaft der 1,7 % durch umfassende Demokratisierungsstrategien durchaus evolutionär, auf dem Boden des Grundgesetzes... verwirklicht werden kann“²⁵⁾.

Insofern ist die Kritik von Fritz Vilmar oder Rolf-Richard Grauhan an der Systemtheorie²⁶⁾ nicht ganz verständlich, denn die Systemtheorie gibt es nicht.

Der Problemkomplex „Politische Leitung und Systemveränderung“^{26a)} hängt eng zusammen mit der Frage, „inwieweit das politisch-administrative System innerhalb der von der kapitalistischen Produktionsweise gesetzten Struktur Grenzen in der Lage ist, die ökonomischen Funktionserfordernisse und legitimatorischen Anforderungen in möglichst krisenfreier Balance zu halten“^{26b)}. Dabei handelt es sich einmal um die Fähigkeit des politisch-administrativen Systems, „Formen und Prozesse demokratischer Beteiligungen und faktische Leistungen“ weitgehend in Übereinstimmung mit den Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung zu bringen und diese Legitimationsbasis in der Auseinandersetzung mit anderen Anforderungen systematisch einzusetzen“^{26c)}.

¹⁸⁾ Joachim Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt/Main 1971², S. 243.

¹⁹⁾ Wolf-Dieter Narr und Frieder Naschold, Theorie der Demokratie, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. 3, Stuttgart 1971, S. 74.

²⁰⁾ Wilhelm Hennis, Politik und praktische Wissenschaft, München 1968, S. 204.

²¹⁾ Michael Th. Greven, Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse. Kritik der Werte und Erkenntnismöglichkeiten in Gesellschaftsmodellen der kybernetischen Systemtheorie, Darmstadt und Neuwied 1974 (=Sammlung Luchterhand 154), S. 35.

²²⁾ Vgl. Giselher Schmidt, Zur Problematik von „Demokratisierung“ und „Systemveränderung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 32/74, S. 3.

²³⁾ Werner Hofmann, Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 31.

²⁴⁾ Ulrich Lohmar, Politische Planung und Parlament, in: Die Neue Gesellschaft, Heft 4, 1974, S. 312.

²⁵⁾ Fritz Vilmar, Systemveränderung auf dem Boden des Grundgesetzes. Gesellschaftsreform als Prozeß umfassender Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/74, S. 4.

²⁶⁾ Fritz Vilmar, Systemtheorie als Ideologie contra Systemveränderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51—52/74, S. 36—39.

^{26a)} Vgl. hierzu Rainer Waterkamp, Politische Leitung und Systemveränderung. Zum Problemlösungsprozeß durch Planungs- und Informationssysteme, Köln, Frankfurt 1974.

^{26b)} Peter Grottian, Axel Musswieck (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung, Hamburg 1974, Vorwort S. 7.

^{26c)} Peter Grottian und Axel Musswieck, Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen, in: Handlungsspielräume, a. a. O., S. 29.

Zum anderen geht es um die Frage, „ob nicht die Organisation der arbeitsteiligen Kooperation die beiden Momente der Produktionsweise — nämlich Produktivkraft und Produktionsverhältnisse — in einer Weise verbindet, aufgrund deren rasche und flexible Reaktionen der Produktionsverhältnisse auf Veränderungen im Bereich der Produktivkräfte möglich sind“^{26d)}, zumal eine Organisation „sowohl Produktivkraft als auch Moment der Produktionsverhältnisse ist“ und die Funktionen der Leitung und Organisation „ein notwendiges und funktionales Korrelat eines bestimmten Entwicklungsstandes der Produktivkräfte sind“.

Realistisch scheint es zu sein, davon auszugehen, „daß der Staat in seiner Funktionsweise primär produktionsstrukturellen Determinanten unterworfen ist, aber gleichzeitig über Handlungsspielräume verfügt, die weder zielgerichtet für das ökonomische, noch für das legitimatorische System realisiert werden, weil er aufgrund seiner über die Selektivitäts- und Strukturstruktur vermittelten Problemlösungsstrategien die systembedingte Widersprüchlichkeit ökonomischer und legitimatorischer Anforderungen verschärft ...“^{26e)}. Dieser Selektionsprozeß jedoch wird weitgehend von der planenden Ministerialbürokratie initiiert, geplant und durchgeführt; diese politische Verwaltung hat überwiegend die Interpretationsrolle des politisch-administrativen Systems übernommen.

Politische Planung ist nur ein „Aspekt der Funktion des Staates für den kapitalistischen Produktionsprozeß, ein Problem staatlicher Steuerung der Produktion wie umgekehrt der Abhängigkeit dieser Steuerung von der Produktion“²⁷⁾. Zu einseitig ist daher die Auffassung, die Planung des politischen Systems sei ausschließlich auf die Erfordernisse des kapitalistischen Produktionsprozesses abgestellt, denn sie übersieht die Anforderungen an Problemlösungen, die sich aus dem legitimatorischen oder sozialen System ergeben. Politi-

sche Planung stellt also keineswegs nur eine „notwendige Reaktion auf ökonomische Probleme“²⁸⁾ dar. Es ist auch durchaus offen, „ob das Einspringen einer ‚besonderen‘ Staatsorganisation in die Funktionslücken des marktgesteuerten Verwertungsprozesses diesen langfristig stabilisiert oder in Frage stellt“²⁹⁾. Diese Anpassungs- und Korrekturmöglichkeit des politischen Systems ist zwar grundsätzlich an die jeweiligen Systemgrenzen gebunden, sie gestattet jedoch die Modifikation und teilweise Veränderung von Produktionsstrukturen.

Empirische Untersuchungen haben ergeben, „daß die inhaltlichen Ziel- und Veränderungsvorstellungen der planenden Ministerialbürokratie sich weniger auf die Sicherung und Stabilisierung der Steuerungsimperative und Verwertungsbedingungen des ökonomischen Systems beziehen, sondern mehr als bewußte Parteilichkeit zugunsten der Erwartungen und Forderungen aus dem legitimatorischen System und der dort virulenten Krisenerscheinungen (Bildung, Umweltschutz, Resozialisierung, Gesundheitswesen, Steuerreform etc.) zu interpretieren sind“³⁰⁾. Es ist versucht worden, zu belegen, „daß die Koexistenz-Strategie des Staates u. a. nur dann systemstabilisierend und relativ krisenfrei wirken kann, wenn er über Wahrnehmungs-, Selektions-, Steuerungs- und Integrationsstrukturen verfügt, die den Anforderungen zu entsprechen vermögen, denen er zumeist gleichzeitig aus der Produktions- und Legitimationssphäre ausgesetzt ist“³¹⁾. Insbesondere die Ministerialbürokratie wird „in symbiotischer Kooperation und Koordination mit der politischen Führung“ zum „Planer der Planung“³²⁾. Allerdings ist unbestritten, „daß die Ministerialbürokratie von sich aus nicht in der Lage ist, ein latentes Planungsproblem so frühzeitig zu antizipieren und entsprechende präventive Problemerkennungskapazitäten bereitzustellen, um von sich aus der politischen Führung Impulse zu geben und damit den reaktiven

^{26d)} Dieter Grunow, Friedhart Hegner, Dimensionen staatlicher Handlungsspielräume: Organisations-
theorie als Voraussetzung von Krisenanalysen, in:
Handlungsspielräume der Staatsadministration,
a. a. O., S. 84, 85 und 82.

^{26e)} Peter Grottian: Problemlösungsstrategien der
Staatsadministration anhand der Konzentrations-
und Wettbewerbspolitik, in: Handlungsspielräume
der Staatsadministration a. a. O., S. 237 und 260.

²⁷⁾ Volker Ronge und Günther Schmiege, Restriktionen
politischer Planung, Frankfurt/Main 1973, S. 15.

²⁸⁾ Volker Ronge, Politökonomischer Ansatz in der
Verwaltungsforschung, München 1972 (Manuskript),
S. 22.

²⁹⁾ Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalisti-
schen Staates, Frankfurt/Main 1972, S. 36.

³⁰⁾ Peter Grottian, Strukturprobleme staatlicher
Planung. Eine empirische Studie zum Planungsbewußt-
sein der Bonner Ministerialbürokratie und zur
staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration
und des Wettbewerbs, Hamburg 1974, S. 42 f.

³¹⁾ Ebda, S. 47.

³²⁾ Ebda, S. 49.

Problemverarbeitungscharakter langsam in einen aktiveren umzuwandeln" ³³⁾.

Damit die Systeme überleben können, müssen bestimmte Probleme gelöst werden. Beispielsweise sind „Verhaltenserwartungen zu garantieren, Einfluß zu formalisieren und Informationsfluß wie Verantwortung und Verantwortlichkeit zu regeln" ³⁴⁾. Innerhalb dieses Systems erbringt die Verwaltung „Dienstleistungen unterschiedlichster Art — darunter auch solche, die regelmäßig in der Produktion von Entscheidungen bestehen" ³⁵⁾. Dabei ist die Ministerialbürokratie der jeweiligen politischen Führung zuzuordnen, woraus sich ihre besondere politische Rolle innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses ergibt ³⁶⁾. Man kann davon ausgehen, „daß die hier gemeinten Ministerialbeamten in der Lage und vielleicht sogar gezwungen sind, Probleme zu reduzieren, Entscheidungsfelder einzugrenzen und die Problemauswahl zu steuern, gleichgültig ob es sich dabei um ein Informationsangebot oder um konkrete Vorschläge handelt. Genau dies nennen wir Macht und Einfluß" ³⁷⁾. Immerhin zeichnet sich die Ministerialbürokratie im allgemeinen dadurch aus, daß sie sich bemüht, „zunächst die denkbare Breite der Lösungsmöglichkeiten zu eruieren, um dann in politischer Antizipation das Wünschenswerte mit dem Durchsetzbaren zu verbinden, innerhalb der Bürokratie also die Frage zu erörtern und zu beantworten, für welche Lösung man noch am ehesten eine Zustimmung des verantwortlichen Ministers, des Kabinetts und der Parlamentsmehrheit finden könne" ³⁸⁾.

Das planerische Zielsystem der politischen Entscheidungsträger muß aus dem allgemei-

nen gesellschaftlichen Wertsystem abgeleitet sein. Sollen derartige politische Zielsetzungen allerdings durchsetzbar sein, dürfen sie nicht allzu sehr von dem allgemeinen Wertsystem abweichen. Ein politischer Entscheidungsträger handelt also dann rational, „wenn er konkrete politische Ziele aus dem übergeordneten gesellschaftlichen Wertsystem ableitet, nach Prioritäten ordnet und verfolgt, daß er seinen politischen Nutzen innerhalb der gegebenen Entscheidungsstruktur maximiert" ³⁹⁾. Normative Planung im Bereich staatlicher Tätigkeit, also die an einem bestimmten gesellschaftlichen Wertsystem ausgerichtete, bewußte und umfassende Gestaltung der zukünftigen Struktur der Gesellschaft „darf jedoch nicht so verstanden werden, daß durch die staatliche Planungstätigkeit alle Lebensbereiche langfristig und eindeutig determiniert werden. Die Konzeption der pluralistischen demokratischen Gesellschaft beinhaltet vielmehr, daß ein möglichst großer Teil der verschiedenen Lebensbereiche vom einzelnen Bürger oder organisierten Gruppen autonom gestaltet werden kann. Das gilt um so mehr in einem förderativen politischen System, in dem eine Vielzahl von Planungsträgern mit verfassungsmäßig garantierter Autonomie an der staatlichen Planung teilhaben. Wenn auch Effizienz und Effektivität nicht alleinige Kriterien für das staatliche Handeln sind, ist dennoch offensichtlich, daß der Grad, in dem die verschiedenen Einzel- und Bereichspläne unterschiedliche oder auch gegensätzliche Zielsetzung verfolgen können, durch die Knappheit der verfügbaren Ressourcen und der Notwendigkeit eines wirksamen staatlichen Handelns eng begrenzt sind." ⁴⁰⁾

III. Die normativ-statische Rechtsordnung

Artikel 28 GG erklärt: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses

Grundgesetzes entsprechen.“ Was „Rechtsstaat im Sinne dieses Grundgesetzes" im einzelnen bedeutet, muß aus Artikel 20 GG interpretiert werden, der unter dem besonderen Schutz des Artikels 79, Absatz 3 GG steht.

³³⁾ Ebda, S. 136.

³⁴⁾ Thomas Ellwein, Ralf Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit. Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes, Düsseldorf 1973, S. 55.

³⁵⁾ Ebda, S. 13, Zitat 3.

³⁶⁾ Ebda, S. 219.

³⁷⁾ Ebda, S. 220.

³⁸⁾ Ebda, S. 218.

³⁹⁾ Carl Böhrer, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 42.

⁴⁰⁾ Michael J. Buse, Integrierte Systeme staatlicher Planung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1974, S. 39.

⁴¹⁾ Maunz, Dürig, Herzog, Grundgesetz-Kommentar, München 1971³, Artikel 28, Randziffer 57.

Nach überwiegender Auffassung der Verfassungsrechtler ergibt sich aus dem Inhalt des Artikels 28 GG, „daß die Bundesrepublik nach dem Vorstellungsbild des Grundgesetzes ein Rechtsstaat sein soll“⁴¹⁾.

Die Verwirklichung des Rechtsstaates bildete neben der Forderung nach einer geschriebenen Verfassung und dem Streben nach dem Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung ein Hauptziel des liberalen Bürgertums im 19. Jahrhundert. Die Prinzipien eines abstrakten Verfassungsrechts sollten durch ein wirksames Verwaltungsrecht konkretisiert werden. Nach der Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschränkte sich die Diskussion über rechtsstaatliche Probleme in Deutschland auf verwaltungsrechtliche Spezialfragen. Erst die Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus führten zu der Forderung, daß die Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien sich nicht mehr darin erschöpfen dürfe, die ordnungsgemäße Anwendung von Gesetzen beliebigen Inhalts zu garantieren. Nunmehr sollten nicht nur Verwaltung und Rechtsprechung, sondern auch die Gesetzgebung an die Grundrechte gebunden sein.

Unrealistisch ist allerdings die von der mehr konservativen Rechtslehre vielfach vorgenommene Trennung von Rechts- und Sozialstaat. Danach handelt es sich bei den Grundrechten vornehmlich um Abwehrrechte des Bürgers gegenüber Eingriffen des Interventionsstaates⁴²⁾. Da der Sozialstaat „einen leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat“⁴³⁾ meine, seien Sozial- und Rechtsstaat „ihrer Intention nach durchaus verschieden, um nicht zu sagen Gegensätze“⁴⁴⁾. Demgegenüber wird hier davon ausgegangen, daß der soziale Rechtsstaat „nicht in einen ‚Sozialstaat‘ und in einen ‚Rechtsstaat‘ zerlegt werden“ darf⁴⁵⁾, daß er diesem Anspruch nur dann gerecht werden kann, „wenn er zugleich Sozialstaat ist, als wahrer Sozialstaat nur, wenn er sich zugleich als Rechtsstaat ver-

wirklicht“⁴⁶⁾. Allerdings wird das Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtlich nur in der Leitmaxime, dem Gebot zur sozialen Gerechtigkeit und gerechten Sozialordnung definiert⁴⁷⁾. Immerhin hat der Sozialstaat für die Gesetzgebung das wirtschafts- und sozialpolitisch lenkende Maßnahmegesetz notwendig gemacht⁴⁸⁾, und es folgte aus seinen Aktivitäten die funktionelle Annäherung von gesetzgeberischen und verwaltungsrechtlichen Staatsakten. Zweifellos ist der Sozialstaat nicht nur zum Garanten der rechtlichen Freiheit, sondern auch der sozialen Sicherung geworden⁴⁹⁾: „Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundgesetzlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgerung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.“⁵⁰⁾

Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine wertgebundene Ordnung. Diese „freiheitliche demokratische Grundordnung“ verlangt die Anerkennung grundlegender Prinzipien, zu denen dem Bundesverfassungsgericht zufolge mindestens gehören: „Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freien Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“⁵¹⁾ Allerdings bestehen für die konkrete Ausgestaltung einer solchen Ordnung „Variationsmöglichkeiten“. Infolgedessen spricht das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle von einem „Bild der freiheitlichen Demokratie, das

⁴²⁾ Vgl. BVerfGE 7, S. 204, wonach die Grundrechte in erster Linie dazu bestimmt sind, „die Freiheitsphäre des einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern und als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“ zu dienen.

⁴³⁾ Ernst Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, Stuttgart 1964, S. 38.

⁴⁴⁾ Ebda, S. 39.

⁴⁵⁾ Vgl. Konrad Hesse, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festschrift für R. Smend, Tübingen 1962, S. 78.

⁴⁶⁾ Ernst Rudolf Huber, Nationalstaat und Verfassungsstaat, Stuttgart 1965, S. 250.

⁴⁷⁾ Vgl. BVerfGE 22, S. 180, besonders S. 204; ferner Peter Badura, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1968, S. 449.

⁴⁸⁾ BVerfGE 15, S. 126; 24, S. 33; 25, S. 1 und S. 371; vgl. Ernst Wolfgang Böckenförde, Erhebung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt/Main 1969, S. 70.

⁴⁹⁾ Vgl. BVerfGE 33, S. 303; BVerwGE 23, S. 347 und 27, S. 360.

⁵⁰⁾ Vgl. BVerfGE 33, S. 330 f.

⁵¹⁾ BVerfGE 2, S. 12 f.

dem Grundgesetzgeber als Leitbild vorge-schwebt und das er im Normenkomplex des Grundgesetzes zu realisieren versucht“ habe⁵²⁾.

Der Auffassung von den Freiheitsrechten als Rechten des Bürgers gegen den Staat und von vor-staatlichen Menschenrechten, die aus dem Naturrecht hergeleitet werden, kann jedoch mit gutem Grund widersprochen werden. Gerade in einer funktionierenden Demokratie muß es um die Beteiligung möglichst breiter Volksschichten an der Gestaltung ihres Geschicks gehen, sind Grundrechte auch Mitwirkungsrechte und nicht nur Abwehrrechte. Zudem haben die Menschen sich ihre Menschenrechte im Zeitalter des absolutistischen Staates erkämpft, was bedeutet, „daß die vom Menschen sich selbst verliehenen Rechte der Veränderung unterworfen und Ausdruck der jeweils herrschenden Gesellschaftsordnung sind“^{52a)}.

Die naturrechtliche Begründung der Menschenrechte ist nicht nur deshalb unhaltbar, „weil das Individuum zum Träger persönlicher Rechte erst im Laufe einer Entwicklung geworden ist, die einige Jahrhunderttausende währte“^{52b)}, sondern sie ist auch überflüssig. Die Berufung auf ein staatlicher Gewalt entzogenes Menschenrecht ist heute ersetzt worden durch Bestimmungen, nach denen weder ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet (Art. 19 GG) noch bestimmte Verfassungsgrundsätze durch Verfassungsänderung außer Kraft gesetzt (Artikel 79 GG) werden dürfen. Ein Verstoß gegen diese Verfassungsbestimmungen wäre ein revolutionärer Akt und würde die verfassungsmäßige Ordnung selbst außer Kraft setzen.

Die normativen Aussagen des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes werden vom Bundesverfassungsgericht unter Beachtung folgender Leitsätze interpretiert: „Eine einzelne Verfassungsbestimmung kann nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden. Sie steht in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstellt. Aus dem Gesamthalt der Verfassung ergeben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelne Verfassungsbestimmung unterge-

ordnet ist“. Jede Verfassungsbestimmung muß danach „so ausgelegt werden, daß sie mit jenen elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsge-setzgebers vereinbar ist.“⁵³⁾ Leitendes Interpretationsprinzip ist die Einheit der Verfassung als eines logisch-teleologischen Sinngebildes⁵⁴⁾. Maßgeblich für die Auslegung der Verfassung ist zudem der objektiviertete Wille des Verfassungsgebers. Hierzu dienen „die Auslegungen aus dem Wortlaut der Norm (grammatische Auslegung), aus ihrem Zusammenhang (systematische Auslegung), aus ihrem Zweck (teleologische Auslegung) und aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte (historische Auslegung)“⁵⁵⁾.

Die Verfassung ist wertgebunden, sie ist „die verbindliche Festlegung der Werte, in deren Bejahung sich die verschiedenen weltanschaulichen und politischen Richtungen treffen“⁵⁶⁾. Hierzu zählen insbesondere die Anerkennung der Menschenwürde und die Anerkennung oberster Werte des Gemeinschaftslebens⁵⁷⁾. Für die Verfassungsauslegung ist daher „die Lehre von der Verfassung als einem Wertsystem und einer Wertordnung“⁵⁸⁾ maßgeblich. Spätestens an dieser Stelle werden die rein politisch-normativen Implikationen deutlich.

Der Modus der Richterbestellung für das Bundesverfassungsgericht zeigt nicht nur politische Gesichtspunkte allgemeiner Art, denn diese Richter werden durch die gesetzgebenden Körperschaften gewählt. Es ist darüber hinaus auch kritisiert worden, daß die Richterämter zu „Reservaten für verdiente Altpolitiker von CDU/CSU und SPD geworden“ seien^{58a)}.

Diese Gefahr kann nicht geleugnet werden. Es muß nun einmal hingenommen werden, daß ein derart bedeutsames politisches Amt (und

⁵³⁾ BVerfGE 1, S. 32 f.; 7, S. 205.

⁵⁴⁾ BVerfGE 1, S. 32 f.; 1, S. 227; 15, S. 194 und 19, S. 206 ff.

⁵⁵⁾ Bruno Schmidt-Bleibtreu und Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin—Neuwied 1969².

⁵⁶⁾ Hermann Mosler, Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Staatslexikon, 3. Band, Freiburg 1959, Spalte 1115.

⁵⁷⁾ Vgl. BVerfGE 2, S. 12.

⁵⁸⁾ Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, München 1969¹⁷, S. 51.

^{58a)} Heinz Laufer, Entscheidungsgewalt ohne Opposition. Probleme des BVerfG im Regierungssystem der BRD, in: Parlamentarismus ohne Transparenz, hrsg. v. Winfried Steffani, Opladen 1971 (= Kritik 3), S. 223.

⁵²⁾ BVerfGE 5, S. 196.

^{52a)} Erwin Fischer, Deine Rechte im Staat, Frankfurt/Main, Berlin 1965¹², S. 24.

^{52b)} Erwin Fischer, a. a. O., S. 25.

ein solches ist das Bundesverfassungsgericht) nur ausgeübt werden kann, wenn die Legitimation durch die gesetzgebenden Körperschaften vorhanden ist.

Wenig überzeugend sind Argumente, die belegen sollen, daß das Bundesverfassungsgericht lediglich Rechtsnormen auf konkrete Sachverhalte anwende. Tatsächlich aber trifft das Bundesverfassungsgericht im Grunde politische Entscheidungen von außerordentlicher Tragweite, wenn auch die Formulierung, nach

der jede Rechtsprechung „Vollzug einer ganz bestimmten, rechtstechnisch fixierten und für rechtswirksam erklärten Politik“^{58b)} sei, sicherlich zu weit geht. Immerhin ist zumindest die Rechtsprechung des höchsten deutschen Gerichts „ein Stück hoheitlicher Gewaltausübung“ und infolgedessen „ein politischer Akt“^{58c)}. Eine strenge Trennung zwischen Verfassungsrechtsprechung und Politik ist nicht aufrechtzuerhalten, denn verfassungsrechtliche Konflikte sind immer auch Auseinandersetzungen um politische Macht.

IV. Wandel der Beziehungen von Staats- und Kommunalverwaltung

Der Wandel der politischen Funktion der Selbstverwaltung wird allgemein mit dem Wandel des Staates vom liberalen Rechtsstaat zum sozialen Leistungsstaat in Zusammenhang gebracht. Das bedeute, daß „die bürgerliche Idee der Selbstverwaltung gegenüber der sozialstaatlichen Verwaltung auf der alten Basis nicht mehr durchgesetzt werden könne“⁵⁹⁾.

In der Tat hatte die bürgerliche Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts die Eingriffe der Staatsverwaltung abzuwehren. Seit der Reorganisation der Kommunalverwaltung in den preußischen Städten unter von Stein war die Kommunalverwaltung in erster Linie als Bürgerverwaltung gedacht. Die deutsche Gemeinde sollte „in Ablehnung an frühere historische Epochen wiederum ein genossenschaftliches Gebilde, eine moralische Verantwortungseinheit sein, der Schwerpunkt kommunaler Willensbildung sollte aus diesem Grunde bei dem in der genossenschaftlichen Substanz verwurzelten Bürger und nicht bei dem ortsfremden Berufsbeamten liegen“⁶⁰⁾. Die Gemeindebürger sollten ihre Angelegenheiten unabhängig von obrigkeitlicher Reglementierung eigenverantwortlich⁶¹⁾ wahrnehmen, wobei die Rechte zwischen dem monarchischen Staat und der städtischen Bürgerschaft voneinander ge-

trennt gehalten werden sollten⁶²⁾. Sicherlich aber war die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland auch eine politische Vorbedingung zur Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise⁶³⁾, denn die Gemeinde war derjenige Ort, an dem Produktion und Handel stattfanden.

Im Verlaufe der historischen Entwicklung standen die preußischen Städte dem absolutistischen Beamtenstaat und den feudalen Kreis- und Provinzialständen schroff gegenüber. Die Selbstverwaltung, gedacht als das Mittel zur „Zurückverlegung des Staates in das Volk“, wurde zum Instrument demokratischer Selbstverwaltung gegen die reaktionäre und streng zentralistisch gebliebene Monarchie⁶⁴⁾. Die Beziehungen zwischen dem Staat und den Städten entwickelten sich zu einem „soziologischen Streitverhältnis“⁶⁵⁾. Mit dem Übergang zum Konstitutionalismus und der Integration des Bürgertums in Staat und Gesellschaft des preußisch geprägten Reiches wurde das Bürgertum als „Nationalliberalismus“ selber reaktionär⁶⁶⁾ und die Selbstver-

^{58b)} Fritz Voigt, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung, Leipzig 1938, S. 23 f.

^{58c)} Marianne Rodenstein, Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt/Main 1974 (= edition suhrkamp 680), S. 43.

⁶⁴⁾ Hugo Preuß, Selbstverwaltung, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Band 3, Jena 1924, S. 770.

⁶⁵⁾ Erich Becker, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, S. 83.

⁶⁶⁾ Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, Göttingen 1955, S. 187.

^{59b)} Otwin Massing, Recht als Korrelat der Macht?, in: Der CDU-Staat, hrsg. v. Gert Schäfer, Frankfurt 1969, S. 216.

^{59c)} Jürgen Habermas, in: Kultur und Kritik, Frankfurt/Main 1973, S. 24.

⁶⁰⁾ Arnold Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931, S. 10.

⁶¹⁾ Erich Becker, Gemeindliche Selbstverwaltung, Teil I, Berlin 1941, S. 9.

waltung von einem Kampfmittel gegen den Obrigkeitsstaat zu einem Instrument für die Eingliederung der bürgerlichen Gesellschaft in den Staat. Mit der Industrialisierung, der Bevölkerungsvermehrung und den Bevölkerungswanderungen, mit der Auflösung der Bürgergemeinde und ihrer Wandlung zur Einwohnergemeinde, änderte sich auch der Charakter der Selbstverwaltung. Der Fachmann ersetzte den ehrenamtlich tätigen Bürger, der die umfangreicher gewordenen Verwaltungsaufgaben nicht mehr bewältigen konnte.

Unter dem Einfluß formaljuristischen Denkens wurde das Wesen der Selbstverwaltung mehr und mehr nur noch in der Existenz einer vom Staate getrennten öffentlich-rechtlichen Körperschaft gesehen⁶⁷⁾. Nach der Beseitigung des Obrigkeitsstaates, nach Errichtung von Parlamentarismus und Selbstverwaltung als Ausdruck der „Selbstregierung des Volkes“ verlor die bisherige Antithese von Obrigkeitsstaat und demokratischer Selbstverwaltung ihren ursprünglichen Sinn.

„Gemeinde und Staat haben seitdem den gleichen politischen Auftrag, der auch im Bereich der örtlichen Gemeinschaftsaufgaben die einstige gesellschaftliche Ergänzungsfunktion bis

auf verschwindende Reste verdrängt hat.“⁶⁸⁾ Die Kommune wurde „landesunmittelbare Körperschaft“ und Teil der mittelbaren Staatsverwaltung⁶⁹⁾.

Dennoch bedarf gerade der immer mächtiger werdende Verwaltungsapparat im spätkapitalistischen Interventionsstaat mit seinen umfassenden Befugnissen über Menschen und Sachen eines starken Gegengewichts, damit er nicht erstarrt und übermächtig wird⁷⁰⁾. „Selbstverwaltung und Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Abwehrrechte des Bürgers... zu bewahren, ist ein unverzichtbares Anliegen, will man nicht zu einer radikal anderen Ordnung übergehen.“⁷¹⁾ Zwar mag staatlicherseits die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und des kommunalen Handlungsspielraums insbesondere unter Planungsaspekten rational sein. Unter Legitimationsaspekten muß dies für das politische System jedoch inopportun erscheinen: „Gerade in einer Situation wachsender Legitimationsbedürftigkeit erweist sich daher die kommunale Autonomie, indem sie die Abschottung unterschiedlicher Legitimationsebenen bewirkt, als funktional für die staatliche Steuerung des kapitalistischen Verwertungsprozesses.“⁷²⁾

V. Die Ambivalenz der Justiz

„Das Recht ist nicht nur eine Funktion des Soziallebens, sondern auch ein Instrument zu seiner Gestaltung. Es stabilisiert oder verändert die gesellschaftlichen Zustände, und die Justiz sorgt dafür, daß das Recht nicht bloßes Papier bleibt, sondern Wirklichkeit wird. Als Agentur zur Lösung sozialer Konflikte aktualisiert sie die in der organisierten Gesellschaft geltenden Normen und legitimiert den Staat, der die Gesellschaft organisiert.“⁷³⁾ Tatsächlich ist bereits die Summe der Normen, die das Entscheidungsspektrum für den Richter bilden, teilweise unübersichtlich und widerspruchsvoll. Verlangt wird vom Richter beispielsweise die Interpretation sogenannter Blankettbegriffe und Generalklauseln wie die „Gute-Sitten-Klauseln“ (§§ 138, 826 BGB). Wo aber derartige Rechtsnormen vorhanden sind, die im Zuge sozio-ökonomischer Entwicklun-

gen fortgebildet werden sollen, dort „geht die Normsetzung vom Gesetzgeber auf die Gerichte über, und nicht anders verhält es sich, wenn der Gesetzgeber gesellschaftlich relevante Konflikte und Probleme gar nicht regelt. Rechtssetzung, Rechtsschöpfung ist aber politische Aktion. Der Richter, der Recht schafft, handelt mithin politisch.“⁷⁴⁾

⁶⁸⁾ Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, Stuttgart 1957, S. 35.

⁶⁹⁾ Ebda, S. 15.

⁷⁰⁾ Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953, S. 221.

⁷¹⁾ Martin Bullinger, Der Verwaltungsapparat in der DDR (SBZ), in: Die Lage des Rechts in Mitteleuropa, Karlsruhe 1965, S. 120.

⁷²⁾ Marianne Rodenstein, Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung, S. 71.

⁷³⁾ Rudolf Wassermann, Zur politischen Funktion der Rechtsprechung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/74, S. 5.

⁷⁴⁾ Ebda, S. 7.

⁶⁷⁾ Paul Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Tübingen, Leipzig 1876/82, Band 1, S. 95 ff.

Soweit scheint die unmittelbare politische Bedeutung der Rechtsprechung unbestritten. Problematisch wird eine normsetzende Rechtsprechung dort, wo sie sich als Teil der politischen Praxis begreift, das Gesetz also nicht prinzipiell verbindliche Norm des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, sondern „nur eine Empfehlung, ein Angebot“⁷⁵⁾ sein soll. Wie einseitig Wertvorstellungen im einzelnen auch sein mögen, die mit der Verkündung eines Gesetzes für die gesetzesunterworfenen Justiz verbindlich werden — diese Normen müssen in der Praxis von der Justiz beachtet und durchgesetzt werden. „Für politische Gestaltungsaufgaben... ist nur der Gesetzgeber und in gewissem Umfang auch die Exekutive, die ihrerseits weisungsgebunden und der parlamentarischen Kontrolle unterworfen ist, durch die Veranstaltung periodisch wiederkehrender Wahlen legitimiert.“⁷⁶⁾

Bei der Rechtsprechung ist der Richter dem Gesetz unterworfen, damit aber der bestehenden, statischen Rechtsordnung verhaftet, die er so mit allen ihr immanenten Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten durch verbindliche Rechtsfeststellung u. U. verfestigt. „Diese Probleme verschärfen sich, wenn die Unabhängigkeit des Richters und die Garantie des gesetzlichen Richters nicht nur als Abschirmung gegen rechtswidrige Einflüsse, Manipulationen und Pressionen, sondern als Isolierung der Gesetzesunterworfenheit und Freisetzung von politischer Verantwortung im Rahmen einer formal als Ausgrenzung privater (Macht-) Sphären gedeuteten Verfassung verstanden werden.“⁷⁷⁾

Zweifellos ist das politische System ständigen Wandlungsprozessen unterworfen, wobei nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern auch die Rechtsprechung eingeschlossen ist. Zwar lassen sich Politik und Rechtsprechung als Funktionen unterscheiden, die wiederum diejenige Handlungssphäre darstellen, welche man als politisches System bezeichnet. Doch muß sich insbesondere die Politik gegenüber der Rechtsprechung ihre politische Entschei-

dungsbefugnis und Leitungskompetenz bewahren, denn sie trägt die politische Verantwortung. Da Gesetzgebungstechnik und Rechtsprechung im allgemeinen dem Status quo verhaftet sind, würde eine sich vorwiegend als bewahrend verstehende Politik auch überholte politische Zustände stabilisieren, tendenziell sogar diese Aufgabe der Rechtsprechung überlassen. Zwar findet der politische Gestaltungswille seine Grenze an fundamentalen Menschenrechten, doch wäre ein Defizit an politischer Führung verhängnisvoll für das gesamte politische System, denn die politische Leitung ist das funktionale Korrelat des jeweiligen Entwicklungsstandes der Produktivkräfte.

Nun scheint nachweisbar, daß auch in einem demokratischen Herrschaftssystem die Funktion der Justiz eine politische ist: „Jede Justiz ist politisch, ob man das nun zugibt oder nicht. Der Richter kann daher gar nicht anders als politisch handeln, und es zeugt von falschem Bewußtsein, wenn man sich gegen diese Einsicht sperrt.“⁷⁸⁾ Aus der Tatsache allerdings, daß Politik dynamisch ist und sich den ständig verändernden Lebensverhältnissen anzupassen sucht, während das Recht statisch auf die Verteidigung der bestehenden Ordnung gerichtet ist, wird man folgern können, daß die Justiz — bewußt oder unbewußt — konservativ eingestellt ist^{78a)}. Bereits die rechtsstaatliche Bindung des Richters an Gesetz und Recht wie auch die fehlende Legitimation zu aktiver Gesellschaftsgestaltung schließen eine Korrektur des im Gesetz verankerten Willens des Gesetzgebers aus: „Die politische Entscheidung verbleibt dem Gesetzgeber; im Wege verfassungskonformer Auslegung kann der Richter demnach nicht Sozialgestaltung gegen Wortlaut und Sinn des Gesetzes oder gegen das gesetzgeberische Ziel betreiben.“⁷⁹⁾

⁷⁵⁾ Rudolf Wassermann, Zur politischen Funktion der Rechtsprechung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/74, S. 3.

^{76a)} „Ist der Staat der Tendenz nach demokratisch, dann zögern sie (die Juristen, R. W.) nicht, das Naturrecht zu bemühen, um diesen an seine fehlende Autorität zu gemahnen; ist die staatliche Autorität absolut, dann werden Juristen ihre gehorsamen Diener“ (Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1967, S. 274).

⁷⁹⁾ Dierk-Peter Steffan, Richterliche Rechtsfindung durch politisches Engagement?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/74, S. 25.

⁷⁵⁾ Rudolf Wassermann, Politisierung der Rechtsprechung?, in: Deutsche Richterzeitung 1970, S. 79 f.

⁷⁶⁾ Dierk-Peter Steffan, Richterliche Rechtsfindung durch politisches Engagement?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/74, S. 20.

⁷⁷⁾ Dian Scheffold, Rechtsprechung, in: Wörterbuch zur politischen Ökonomie, hrsg. v. Gert von Eynern, Opladen 1973, S. 327.

Ein Defizit an Politik jedoch, d. h. „die Flucht des Gesetzgebers aus der Verantwortung“⁸⁰⁾ würde dem Richter Entscheidungsspielräume überlassen und Entscheidungen abverlangen, die über die Anwendung des geltenden Rechts durch „hergebrachte, in der juristischen Ausbildung vermittelte Gedankenoperationen“ hinausgingen⁸¹⁾. Beispielsweise beschwört die Norminterpretation, Grundrechte als Leistungsansprüche zu interpretieren, die Gefahr herauf, daß politische Entscheidungen über den Einsatz öffentlicher Ressourcen zu rechtlich einklagbaren Ansprüchen expandieren, ohne daß die materiellen Voraussetzungen dafür gegeben sind⁸²⁾.

Die Möglichkeit, in allen Fällen von Verletzungen der individuellen Rechte durch den Staat die Gerichte anrufen zu können, hat der Bundesrepublik den Beinamen „Rechtswegestaat“ eingebracht, was bedeuten soll, daß die Justiz als dritte Gewalt zu einflußreich geworden sei: „Es gibt kaum einen wesentlichen Vorgang des Verfassungslebens, der nicht vor dem Bundesverfassungsgericht in einem Prozeß verwickelt werden, und keine Verwaltungsmaßnahme, um die man nicht vor den Verwaltungsgerichten oder subsidiär vor den ordentlichen Gerichten (Artikel 19 Abs. 4) streiten könnte. Damit ist die doppelte Gefahr einer Juridifizierung der Politik und der Politisierung der Justiz trotz mancher Warnungen aus früherer Zeit und abschreckender Präzedenzfälle in aller Breite eingelassen.“⁸³⁾ In der Tat: mit der Aufgabe der Theorie, daß die Gerichte lediglich „der Mund des Gesetzes“ (Montesquieu) seien, gewann die Rechtspflege über die Entscheidung des Einzelfalls hinaus eine immer größere Bedeutung für die sozio-ökonomische und politische Entwicklung. Der Grundsatz der Bindung der Verwaltung an formal präzise definierte Gesetze und Verordnungen, also die Durchsetzung des Legalitätsprinzips in der öffentlichen Verwaltung, war Ergebnis der Furcht des sich emanzipierenden Bürgertums vor der Übermacht der

polizeistaatlichen Verwaltung⁸⁴⁾. Dieses Bürgertum forderte eine Kontrolle der Verwaltung durch eine neutrale Instanz, wobei die historische Entwicklung in Deutschland — nach französischem Vorbild — in Richtung auf eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit ging⁸⁵⁾. Zur Ausbildung des „Rechtswegestaates“ gehörte die Errichtung von Gerichtszweigen zur Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art (außer Verwaltungs- auch die Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit). Zudem ist die Arbeitsgerichtsbarkeit als durchgängig selbständiger Gerichtszweig ausgestaltet worden. Dennoch sind die Verzahnungen mit der Politik und der Verwaltung nicht zu übersehen. Zwar hängt auch die Staatsanwaltschaft organisatorisch, laufbahnmäßig und personell mit der Justiz eng zusammen, obwohl sie nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt sondern der Rechtspflege ist. Doch ist sie Weisungen der politischen Führung (Justizminister) unterworfen, was insbesondere in politisch bedeutsamen Fällen wichtig wird.

Die Ernennung der Berufsrichter erfolgt durch die Justizverwaltungen der Länder bzw. des Bundes. Die Unabhängigkeit des Richters schließt auch nicht aus, daß er einer Dienstaufsicht untersteht. Daß über die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten ein gewisser sozialer Druck ausgeübt werden kann, erscheint ebenfalls nicht undenkbar.

Andererseits vermag die richterliche Bescheinigung der Legalität politischer Aktionen das politische System und damit die eigene Herrschaft der Führungselite zu sichern, denn „bestehende Herrschaft in einem gegebenen System tendiert dazu, die Systemeigenschaften zur eigenen Herrschaftssicherung zu nutzen und umgekehrt die eigene Herrschaft unter den Bedingungen des bestehenden Systems und seiner möglichen gesteuerten Entwicklungstendenzen abzusichern und zu erweitern“⁸⁶⁾.

⁸⁰⁾ Hans H. Klein, Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50/74, S. 6.

⁸¹⁾ Vgl. U. Diederichsen, Die Flucht des Gesetzgebers aus der politischen Verantwortung im Zivilrecht 1974, S. 64.

⁸²⁾ Ernst Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW Heft 35 vom 28. 8. 1974 S. 1536.

⁸³⁾ Werner Weber Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958, S. 33.

⁸⁴⁾ Polizeiwissenschaft und Verwaltungswissenschaft waren lange Zeit identisch, vgl. Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, Neuwied 1966.

⁸⁵⁾ Vgl. hierzu Theo Stammen, Der Rechtsstaat — Idee und Wirklichkeit in Deutschland, hrsg. v. der Bayerischen Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, München 1972⁴, S. 89 f.

⁸⁶⁾ Wolfgang Behr, Bundesrepublik Deutschland — Deutsche Demokratische Republik. Grundkonflikte und Konvergenzerscheinungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/74, S. 6.

All dies zeigt, daß die rechtsstaatliche Sicherung im System der Bundesrepublik Deutschland überwiegend verfahrensrechtlicher Art ist, wo zudem die „punktuellen, unvollständigen Regelungen“⁸⁷⁾ durch den Gesetzgeber noch „durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln dem Rechtsanwender einen gewissen Spielraum“ lassen.

Die Rechtsprechung ist also weder ein Phänomen des Überbaus und als solches „eine unmittelbare Funktion gesellschaftlicher Produktions- und Machtverhältnisse“⁸⁸⁾, wie der Marxismus behauptet, noch ist der Über-

bau — wie die Revision dieser Basis-Überbau-Theorie durch Stalin feststellt — „eine äußerst aktive Kraft“⁸⁹⁾, die „aktiv an der Formierung und Festigung der Basis“ mitwirkt. Vielmehr ist das Recht als Teilfunktion des politischen Systems zweifellos *auch* ein Mittel und Moment der Politik. Es hat andererseits aber auch eine die Politik begrenzende, ihr gegenüber eigenständige Funktion. Der oben beschriebene Grundwiderspruch zwischen den Produktivkräften und den spätkapitalistischen Produktionsverhältnissen verlagert sich in das politische System hinein und widerspiegelt sich auch im Rechtssystem. Andererseits ist die Rechtsprechung auch der Steuerung durch die Politik unterworfen, die versucht, Probleme und Konflikte in Übereinstimmung mit den Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung zu lösen.

⁸⁷⁾ Dierk-Peter Steffan, Richterliche Rechtsfindung durch politisches Engagement? Zur Legitimation des politischen Richters, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/74, S. 15.

⁸⁸⁾ Ernst Wolfgang Böckenförde, *Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat*, München 1967, S. 20.

Sprachwissenschaft hrsg. v. H. P. Gente, 1968, 000 S. 24.

⁸⁹⁾ Josef W. Stalin, *Marxismus und Fragen der Sprachwissenschaft*, hrsg. v. H. P. Gente, 1968, S. 24.

Rechtsberatung und Rechtsschutz für sozial Schwache

I. Rechtsschutz — eine Forderung des Rechts- und Sozialstaats

Eine wesentliche Voraussetzung für den Rechtsstaat ist ein kontrollfähiger Rechtsschutz. Aufgrund der Sozialstaatsklausel nach Art. 20 Abs. 1 GG ist er Teil des Gestaltungsauftrags an Staat und Gesellschaft zum Abbau sozialer Ungerechtigkeiten. Zum Schutz der sozial und wirtschaftlich Schwächeren gehört im Rechts- wie im Sozialstaat daher die Schaffung der existentiellen Voraussetzungen für die Entfaltung von Freiheit¹⁾. Zugleich setzt die Gleichheit vor dem Gesetz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG voraus, daß der Unbemittelte wie der Bemittelte sein Recht verwirklichen kann, daß also sozial Schwachen die Rechtsverfolgung und Rechtsverteidigung im Vergleich zu Bemittelten nicht unverhältnismäßig erschwert ist²⁾.

Der Bürger muß die realistische Möglichkeit haben, seine Rechte durchzusetzen. Das betrifft nicht nur die „durch die Rechtsprechung ausgeübte Gewaltenkontrolle“ gemäß Art. 19 Abs. 4 GG³⁾. Tatsächlich aber dulden viele, vor allem im Zivilrecht, Unrecht, weil sie ihre Rechte nicht kennen oder nicht durchsetzen können, da sie ein für sie unübersehbares Risiko scheuen oder nicht den für die Durchsetzung ihrer Ansprüche nötigen rechtsanwaltlichen Beistand finden. Die finanziellen Voraussetzungen für das gerichtliche Tätigwerden

des Rechtsstaats⁴⁾, der mehr und mehr zum Rechtswegestaat geworden ist, sowie die Fülle und zunehmende Kompliziertheit der rechtlichen und verwaltungsmäßigen Regelungen⁵⁾ sind für viele kaum überwindbare Schranken für die Durchsetzung ihrer Rechte. „Recht (jedoch), dessen Verwirklichung an Kostenrisiken scheitert, ist verlorenes Recht. Es steht auf der Verlustliste des sozialen Rechtsstaats“⁶⁾.

Dem kann nur abgeholfen werden durch mehr Rechtskenntnis⁷⁾, mehr Rechtsberatung und gegebenenfalls eine Umverteilung des Prozeßkostenrisikos. Eine Abschaffung der Gerichts-

⁴⁾ Bei niedrigen Streitwerten erreichen die Prozeßkosten den Streitwert oder übersteigen ihn sogar. So betragen Gerichtskosten und Anwaltsgebühren von zwei Parteien ohne die Auslagen z. B. für Zeugen und Sachverständige

| Streitwert von | in einer Instanz | in zwei Instanzen |
|----------------|------------------|-------------------|
| DM 1 000,— | DM 562,60 | DM 1 301,69 |
| DM 3 000,— | DM 1 262,35 | DM 2 935,55 |
| DM 5 000,— | DM 1 809,10 | DM 4 207,47 |
| DM 10 000,— | DM 2 558,80 | DM 5 967,78 |

⁵⁾ „In der Tat ist das derzeitige Gestrüpp der Rechtswege besorgniserregend und führt manchmal eher zu einer Justizverweigerung als zu einer Justizgewährung“; in: Maunz/Dürig/Herzog, a. a. O.

⁶⁾ Konrad Redeker auf dem 37. Deutschen Anwalts-tag in Hamburg 1973. Zitat in: Anlage 7 zur Tagesordnung der Vorstandssitzung des Deutschen Anwaltsvereins e. V. am 20. Oktober 1973 in München über „Außergerichtliches Armenrecht“, Vorschläge des vom Vorstand des DAV eingesetzten Sonderausschusses unter dem Vorsitz von Rechtsanwalt Dr. Erich Klinge, Koblenz, S. 6, versandt als Anlage des Schreibens des Bundesministers der Justiz an alle Landesjustizverwaltungen vom 4. Februar 1974, Az. 3006-10 105/74, betr. Rechtsberatung für Bürger mit geringem Einkommen und Vermögen außerhalb eines gerichtlich anhängigen Verfahrens.

⁷⁾ Diese zu vermitteln ist insbesondere eine Aufgabe der politischen Bildung und der Rechtskunde in den Schulen. Hervorragendes Beispiel einer gut gelungenen allgemeinen Information bieten Hans Heckel/Wolfgang M. Mickel und Wolfgang Perschel sowie Hannah Vogt, Das Recht in der politischen Bildung Nrn. 1 und 2, in: Informationen zur politischen Bildung, Hefte 152, 153, 159, hrsg. v. d. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1972 und 1974.

¹⁾ Friedrich E. Schnapp, in: Grundgesetz, Kommentar, Band 1, hrsg. v. Ingo von Münch, Frankfurt/Main 1974, Rdnr. 18 zu Art. 20.

²⁾ „Im Bereich des Rechtsschutzes gebietet der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), die prozessuale Stellung von Bemittelten und Unbemittelten weitgehend anzugleichen (BVerfGE 9/124 [131], 10/264 [270]). Der unbemittelten Partei darf die Rechtsverfolgung und Rechtsverteidigung im Vergleich zur bemittelten nicht unverhältnismäßig erschwert werden (BVerfGE 2/236 [240], 9/124 [130/131])“, BVerfGE 22/83 ff., 86. Vgl. aus der Literatur für viele etwa Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied/Berlin 1969, Rdnr. 20 zu Art. 3.

³⁾ Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog, Grundgesetz, Loseblattkommentar, München, Rdnr. 6 zu Art. 19 Abs. 4.

kosten allein würde nur eine Belastung der Allgemeinheit bringen; die Anwaltsgebühren und Auslagen — insbesondere erstere stellen zumeist der größten Teil der Kosten dar — würden bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem mehrfach entschieden, daß es

nach wie vor selbstverständlich zulässig sei, daß der Staat für die Inanspruchnahme seiner Gerichte und der Behörden im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren Kosten und gegebenenfalls Kostenvorschüsse verlangt⁸⁾, und zwar regelmäßig aufgrund des Streitwerts.

II. Das Armenrecht

Die wichtigste Hilfe des Staates, sozial Schwachen den Zugang zum Gericht zu ermöglichen, ist das Armenrecht. In der jetzt geltenden Form wurde es mit der Schaffung der Zivilprozeßordnung am 30. Januar 1877 eingeführt. Das Armenrecht muß bewilligt werden, wenn eine Partei arm ist⁹⁾, also nicht ohne Beeinträchtigung des für sie und ihre Familie notwendigen Unterhalts die Kosten des beabsichtigten gerichtlichen Verfahrens aufbringen kann, diese Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet¹⁰⁾ und nicht mutwillig erscheint¹¹⁾. Verläuft der Prozeß für die arme Partei ungünstig, kann ihr das bereits bewilligte Armenrecht wieder entzogen werden.

Wichtigster Anwendungsbereich des Armenrechts ist der Zivilprozeß. Die entsprechenden Vorschriften der Zivilprozeßordnung gelten

aber auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren¹²⁾, in den Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit¹³⁾, in Patent- und Gebrauchsmusterverfahren¹⁴⁾ sowie in Entscheidungen über Justizverwaltungsakte¹⁵⁾. Wo das Armenrecht nicht ausdrücklich in dem das betreffende Verfahren regelnden Gesetz enthalten ist, müssen die Gerichte prüfen, ob insbesondere aufgrund des Gleichheitssatzes von Art. 3 Abs. 1 GG, gegebenenfalls in Anlehnung an andere Vorschriften, das Armenrecht bewilligt werden muß; denn sozial Schwache dürfen nicht willkürlich von Verfahren ausgeschlossen und damit gehindert werden, einen vom Gesetz vorgesehenen Rechtsweg zu beschreiten, nur weil sie nicht über die nötigen Geldmittel verfügen¹⁶⁾.

Die arme Partei wird durch die Gewährung des Armenrechts zur vorläufig unentgeltlichen Wahrnehmung ihrer Rechte von der Zahlung der Gerichtskosten, Gebühren und Auslagen befreit, davon jedoch nicht freigestellt. In Prozessen vor Gerichten mit Anwaltszwang — im Zivilprozeß vor dem Landgericht, Oberlandesgericht und Bundesgerichtshof — wird ihr ein Rechtsanwalt beigeordnet. Dieser erhält sein Honorar nach den — niedrigeren — Gebührensätzen des Armenanwalts von der Staatskasse. Die vorläufige Befreiung wird im ersten Rechtszug in der Regel auf die Kosten

⁸⁾ BVerfGE 10/267 ff., 268 unter Verweis auf BVerfGE 7/53 ff., 55 f. und 9/256 ff., 257; s. a. Gerhard Leibholz/Justus Rinck, Grundgesetz, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln 1966, Rdnr. 9 zu Art. 19.

⁹⁾ Bei der Prüfung von „Armut“ wird in der gerichtlichen Praxis nicht einheitlich verfahren. Zumeist werden die Einkommensgrenzen nicht unerheblich über dem pfändbaren Einkommen angesetzt. Z. T. werden aber auch die Vorschriften über den Pfändungsschutz für Arbeitseinkommen (§§ 850 ff. ZPO) zugrunde gelegt. Dann ist von der Bewilligung des Armenrechts ein großer Teil sozial schwacher Personen ausgenommen.

¹⁰⁾ Es kann nicht der Sinn von Art. 19 Abs. 4 GG sein — und das gilt mutatis mutandis für alle Gerichtsverfahren —, sozial Schwachen nutzloses Prozessieren auf Kosten der Allgemeinheit zu ermöglichen; BVerfGE 10/267 ff., 268 f.; s. a. BVerfGE 9/124 ff., 130, sowie Leibholz/Rinck, GG, Rdnr. 9 zu Art. 19.

¹¹⁾ Vgl. die Legaldefinition in § 114 Abs. 1 Zivilprozeßordnung (ZPO) sowie im einzelnen die §§ 114 ff. ZPO. Die Anwendung dieser Voraussetzungen verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz von Art. 3 Abs. 1 GG, vgl. BVerfGE 2/336 ff., 341.

¹²⁾ § 166 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

¹³⁾ § 14 des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1898 (FGG).

¹⁴⁾ §§ 46 a — 46 k Patentgesetz i. d. F. v. 2. Januar 1968, § 12 Gebrauchsmustergesetz i. d. F. v. 2. Januar 1968, Gesetz über die Erstattung von Gebühren für im Armenrecht beigeordnete Vertreter in Patent- und Gebrauchsmustersachen v. 18. Juli 1953.

¹⁵⁾ § 29 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 (EGGVG).

¹⁶⁾ BVerfGE 2/336 ff., 340.

der Zwangsvollstreckung ausgedehnt. Das Armenrecht kann jeweils nur für eine Instanz beantragt und bewilligt werden.

Obsiegt die arme Partei, können die Staatskasse und der Armenanwalt die Gerichtskosten sowie die Gebühren bei der unterlegenen Partei betreiben¹⁷⁾. Verliert sie den Prozeß, ist sie zwar von der Zahlung der eigenen Kosten so lange befreit, wie sie arm ist; sie muß aber dem Gegner seine Kosten des Rechtsstreits in vollem Umfang erstatten; das gilt grundsätzlich auch dann, wenn dem Gegner ebenfalls das Armenrecht bewilligt worden war¹⁸⁾. Sobald im übrigen die arme Partei ohne Beeinträchtigung des für sie und ihre Familie nötigen Unterhalts dazu imstande ist, wird sie — ohne Rücksicht auf den Prozeßausgang — durch einen Nachzahlungsbeschluß verpflichtet, noch ausstehende Gerichts- und Anwaltskosten nachträglich an die Staatskasse zurückzuzahlen¹⁹⁾.

Im Strafverfahrensrecht gelten die Regeln der Zivilprozeßordnung über das Armenrecht in Privatklageverfahren, für den Nebenkläger und im Klageerzwingungsverfahren²⁰⁾. Im übrigen kann die Staatskasse die Verfahrenskosten nach der rechtskräftigen Verurteilung grundsätzlich vom Verurteilten betreiben²¹⁾. Wurde einem Angeklagten in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen ein Pflichtverteidiger beigeordnet, erhält dieser sein Honorar von der Staatskasse nach den — niedrigeren — Gebührensätzen des Pflichtverteidigers; darüber hinausgehende Gebühren kann er vom Beschuldigten betreiben.

In den Verfahren vor den Arbeitsgerichten sind die Gerichtsgebühren sehr viel geringer als vor den ordentlichen Gerichten; es sind

praktisch Schutzgebühren. Beschlußverfahren sind sogar gerichtskostenfrei. Zudem kann Gebührenfreiheit oder Gebührenermäßigung um die Hälfte gewährt werden²²⁾. Für die Beiordnung eines Rechtsanwalts, der seine Gebühren und Auslagen wie im Zivilprozeß nach den — niedrigeren — Gebührensätzen des Armenanwalts erhält, und die Gewährung des Armenrechts sind die Voraussetzungen an die Erfolgchancen der Rechtsverfolgung geringer anzusetzen als im Zivilprozeß. Das Gericht muß sie für die Beiordnung des Armenanwalts nur insoweit prüfen, als es feststellen kann, ob eine Vertretung aus besonderen Gründen — etwa weil der Prozeß mit Sicherheit zugunsten der armen Partei ausgehen wird — nicht nötig oder die Rechtsverfolgung — etwa die eines Querulanten — offensichtlich mutwillig ist²³⁾. Grundsätzlich muß im arbeitsgerichtlichen Verfahren die unterlegene Partei wie im Zivilprozeß der obsiegenden Partei die Kosten des Prozeßbevollmächtigten erstatten, nicht jedoch in der ersten Instanz vor dem Arbeitsgericht.

Verfahren vor den Sozialgerichten sind für natürliche und juristische Personen des privaten Rechts gebühren- und auslagenfrei²⁴⁾, soweit nicht mutwillig Kosten verursacht wurden; die Frage des Armenrechts stellt sich insoweit also nicht. In Verfahren vor dem Bundessozialgericht, vor dem Vertretungszwang besteht, kann nach den Regeln des Armenrechtsverfahrens ein Rechtsanwalt beigeordnet werden, der seine Gebühren und Kosten nach einem besonderen Gebührensatz erhält. Vor den übrigen Sozialgerichten besteht kein Anwaltszwang; die Beiordnung eines Armenanwalts kann daher nicht verlangt werden²⁵⁾.

¹⁷⁾ §§ 123, 124 ZPO.

¹⁸⁾ § 117 ZPO, s. a. §§ 91 ff. ZPO.

¹⁹⁾ § 125 ZPO.

²⁰⁾ § 379 Abs. 3, § 397 Abs. 1 und § 172 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz Strafprozeßordnung (StPO); vgl. zum Armenrecht beim Klageerzwingungsverfahren BVerfGE 2/336 ff.

²¹⁾ § 465 StPO; auch ein evtl. Nebenkläger kann seine Kosten betreiben, § 471 Abs. 1 StPO.

²²⁾ § 12 Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG).

²³⁾ § 11 a ArbGG.

²⁴⁾ § 183 Sozialgerichtsgesetz (SGG). Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts müssen für jede Streitsache, an der sie beteiligt sind, eine Pauschalgebühr entrichten (§ 184 Abs. 1 SGG), die aber von ihren Gegnern im Falle deren Unterliegens nicht erstattet werden muß (§ 193 Abs. 4 SGG).

²⁵⁾ Dies widerspricht nicht dem Gleichheitssatz von Art. 3 Abs. 1 GG; vgl. BVerfGE 9/124 ff., 130 ff.

III. Rechtsberatung im vorprozessualen Raum

Ein wesentlicher Mangel der bisherigen Regelung des Armenrechts ist²⁶⁾, daß es erst bewilligt werden kann, wenn ein Rechtsstreit anhängig ist oder anhängig gemacht werden soll. Für den gesamten Bereich der außergerichtlichen Beratung und Betreuung sozial schwacher Rechtssuchender, gibt es bisher keine dem Armenrecht entsprechende Regelung, obwohl in der Praxis die außergerichtliche Regulierung von Streitfällen immer größere Bedeutung erhält. Dies führt für die sozial Schwachen dazu, daß sie wegen der für sie damit verbundenen Kosten entweder von der Beratung durch einen Rechtsanwalt absehen und damit auf die Durchsetzung ihrer Ansprüche verzichten, oder daß eine Sache ohne Not zum gerichtlichen Verfahren getrieben wird, um dort das Armenrecht zu erhalten. Nur in beschränktem Umfang hat es bisher eine wirksame Rechtsberatung im vorprozessualen Raum durch eine Vielzahl von Körperschaften, Verbänden und Vereinen gegeben, von denen einige bedeutendere hier beispielhaft dargestellt werden sollen.

1. Rechtsberatung durch Rechtsanwälte

Als unabhängiges Organ der Rechtspflege sind die Rechtsanwälte die berufenen und unabhängigen Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten²⁷⁾. Sie nehmen aufgrund ihrer noch heute anerkannten standesrechtlichen Grundsätze²⁸⁾ auch an der Rechtsberatung sozial Schwacher teil²⁹⁾, also von Leuten, die aus finanziellen Gründen ihre entgeltliche Beratung nicht in Anspruch nehmen können³⁰⁾. Vor allem die örtlichen An-

waltvereine führen diese Betreuung Minderbemittelter — teils in zentralen Beratungsstellen, teils in den Anwaltskanzleien — auf eigene Kosten durch.

Von den in Betracht kommenden 170 örtlichen Anwaltvereinen haben im Sommer 1973 dem Deutschen Anwaltverein 64 auf eine Umfrage hin mitgeteilt, daß sie Rechtsberatungsdienste unterhalten. Davon erfolgt die Beratung in 34 Fällen in einer zentralen Beratungsstelle, in 30 in der Praxis der an dem Beratungsdienst teilnehmenden Rechtsanwälte. Die Art und Weise der Bekanntmachung dieser Dienste und die Prüfung, ob ein Rechtssuchender wirklich mittellos ist, variieren von Ort zu Ort.

Zentrale Rechtsberatungsdienste lassen sich nach dem Ergebnis der Umfrage offenbar nur an größeren Orten aufrechterhalten. Bei weitläufigen Gerichtsbezirken funktionieren nur ein dezentraler Dienst in den jeweiligen Anwaltskanzleien. Auch die Rechtsanwälte bevorzugen offenbar diese Form. Der Ablauf ihrer Arbeit werde weniger gehemmt; zudem wirke sich anscheinend das in jedem Antwortschreiben örtlicher Anwaltvereine erwähnte Querulantum bei einem zentralen Rechtsberatungsdienst stärker aus. Schließlich zögen auch die Rechtssuchenden die Beratung in „richtigen“ Anwaltskanzleien vor, weil sie ihnen „anwaltsmäßiger“, also wohl „individueller“ und „unbürokratischer“ erschiene.

81 örtliche Anwaltvereine haben berichtet, daß sie keinen organisierten Rechtsberatungsdienst durchführen. In 35 davon erteilen aber in der Regel alle Mitglieder in ihren Kanzleien kostenlosen Rechtsrat an sozial Schwache. In einem Fall lehnen die Rechtsanwälte es grundsätzlich ab, kostenlosen Rechtsrat zu geben. Aber auch darüber hinaus meinen viele von ihnen, es sei ihnen dieser kostenlose Dienst auf Dauer nicht zuzumuten.

²⁶⁾ Vgl. zum folgenden: Statt „Armenrecht“ Recht auf „Kostenbefreiung“, in: RIM (Rechtspolitische Informationen und Meinungen), hrsg. v. Arbeitskreis Christlich-demokratischer Juristen (ACDJ) in Rheinland-Pfalz, Nr. 1/74 vom 18. Februar 1974, S. 6 ff.

²⁷⁾ §§ 1 und 3 Abs. 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung vom 1. August 1959 (BRAO).

²⁸⁾ § 3 der Grundsätze des anwaltlichen Standesrechts: „Der Rechtsanwalt ist verpflichtet, an den Einrichtungen der Rechtsanwaltschaft für die Beratung Minderbemittelter uneigennützig mitzuwirken; er darf sich hierbei nur durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen.“

²⁹⁾ Vgl. zum folgenden Anlage 7 zur Tagesordnung der Vorstandssitzung des Deutschen Anwaltvereins e. V. am 20. Oktober 1973 über „Außergericht-

liches Armenrecht“, Anm. 6; s. a. Teil I. 1. der Begründung des Diskussionsentwurfs eines Gesetzes über die außergerichtliche Rechtshilfe für Minderbemittelte, ausgearbeitet von einem Sonderausschuß des DAV unter Vorsitz von Rechtsanwalt Dr. Erich Klinge, Koblenz, in: Anwaltsblatt 1974/254 ff., 255.

45 örtliche Anwaltvereine haben zur Frage kostenloser Rechtsberatungsdienste gar nicht Stellung genommen. 29 weitere haben früher betriebene Dienste eingestellt. In erster Linie sei dafür die stets nachlassende Inanspruchnahme des Rechtsberatungsdienstes wesentliche Ursache gewesen. Gelegentlich sei hinzugekommen, daß die Gerichte den zur Verfügung gestellten Raum anderweitig benötigt hätten und der örtliche Anwaltverein keinen eigenen Raum habe mieten können.

Somit gibt es in 42 der 93 Landgerichtsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland Rechtsberatungsdienste der Anwaltschaft oder öffentliche Rechtsauskunftstellen. In sechs weiteren Landgerichtsbezirken gibt es an einem oder mehreren Amtsgerichtsorten Rechtsberatungsdienste der örtlichen Anwaltvereine. In 35 Landgerichtsbezirken fehlen sie völlig; in zehn weiteren konnte der Deutsche Anwaltverein die Verhältnisse nicht ermitteln.

In den Bezirken der 145 örtlichen Anwaltvereine mit 20 831 Rechtsanwälten, die auf die genannte Umfrage geantwortet haben, leben 45,1 Millionen Menschen; dort wird von 14 285 Rechtsanwälten in 64 örtlichen Anwaltvereinen für 27,2 Millionen Einwohner organisierter Rechtsberatungsdienst ausgeübt. In 35 der 81 übrigen örtlichen Anwaltvereine mit 6 546 Rechtsanwälten für 17,9 Millionen Menschen wird nur durch die Vereinsmitglieder kostenloser Rechtsrat erteilt.

In 51 organisierten Rechtsberatungsdiensten waren 1972 3 939 Rechtsanwälte tätig. In 41 dieser Einrichtungen wurden 34 949 Beratungsfälle erledigt. In 44 von ihnen wurden an 3 754 Tagen Beratungstermine abgehalten.

Von 56 örtlichen Anwaltvereinen, die Rechtsberatungsdienste unterhalten, haben dem Deutschen Anwaltverein 18 mitgeteilt, ihre Tätigkeit erstrecke sich auch auf Hilfe beim Abfassen von Schreiben an dritte Personen, Gerichte und Behörden. 11 von ihnen haben einen dezentralisierten Rechtsberatungsdienst.

Von 61 örtlichen Anwaltvereinen mit organisiertem Rechtsberatungsdienst werden 33 aus öffentlichen Mitteln unterstützt. Diese Unterstützung umfaßt in der Regel die unentgeltliche Überlassung von Sachmitteln, zumeist Räume. Nur in Köln gibt das Sozialamt einen Zuschuß von DM 6 000.

64 örtliche Anwaltvereine, die keinen oder einen ihrer Ansicht nach unzureichenden

Rechtsberatungsdienst unterhalten, haben mitgeteilt, in ihrem Bezirk könne ein personell genügend besetzter Rechtsberatungsdienst eingerichtet und unterhalten werden; in 35 Fällen aber nur, wenn sie von der öffentlichen Hand Sachmittel, in 39 Fällen wenn sie Zuschüsse erhalten würden. 14 örtliche Anwaltvereine haben keine Zusicherung abgegeben.

53 örtliche Anwaltvereine würden bei Unterstützung durch die öffentliche Hand die Verpflichtung übernehmen, den Beratungsdienst in dem vereinbarten, gegebenenfalls zu kontrollierenden Umfang aufrechterhalten; 16 weitere lehnten eine solche Verpflichtung ab.

Versuche, die Anwaltskammern zur Errichtung von Rechtsberatungsstellen zu verpflichten und die dort tätigen Rechtsanwälte aus öffentlichen Mitteln zu honorieren, sind immer wieder fehlgeschlagen. Schon nach dem Ersten Weltkrieg hatte der Deutsche Anwaltverein beim Reichsjustizministerium vergeblich entsprechende gesetzliche Maßnahmen angeregt. Auch bei den einzelnen Anwaltskammern trafen ähnliche Versuche auf den entschiedenen Widerstand auch der Rechtsanwälte. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist Bremen:

In Bremen unterhält der örtliche Anwaltverein seit langem einen kostenlosen Rechtsberatungsdienst; zusätzlich wird in den Anwaltskanzleien kostenlose Rechtsberatung für sozial Schwache erteilt^{29a)}. Im Mai 1974 beschloß die Anwaltskammer³⁰⁾, diesen Rechtsberatungsdienst zu einer Standespflicht zu machen. Da die Rechtsanwälte aufgrund ihrer beruflichen Ausbildung am besten geeignet und berufen seien, den Rechtssuchenden den nötigen Rechtsbeistand zu gewähren, sollten schon vor einer grundsätzlichen Neuregelung der gebührenfreien Rechtsberatung und

^{29a)} 1973 wurden 1583 Rechtsauskünfte gegen eine Schutzgebühr von DM 3 pro Beratung durch Rechtsanwälte aus dem Oberlandesgerichtsbezirk erteilt. Weitere Tätigkeiten an Ort und Stelle wie schriftliche Formulierung von Anträgen waren mangels sächlicher und personeller Mittel unmöglich. Die Rechtssuchenden verzichteten auf die Geltendmachung etwaiger Schadensersatzansprüche aus der Erteilung einer unrichtigen Rechtsauskunft. Angaben in Stellungnahme Rechtsanwälte Schleff und Lumm, Bremen, vom 23. April 1974.

³⁰⁾ Vgl. zum folgenden den Beschluß der Kammerversammlung der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Bremen vom 15. Mai 1974 sowie Weser-Kurier, 22. Mai 1974.

Rechtsbesorgung durch den Bundesgesetzgeber die bremischen Rechtsanwälte zur gebührenfreien Durchführung beider Dienste für sozial Schwache verpflichtet werden. Im übrigen sei es grundsätzlich verfehlt, die Rechtsberatung Minderbemittelter erst neu zu schaffenden Ämtern zu übertragen.

Die kostenlose Rechtsberatung und Rechtsbesorgung sollten von den Rechtsanwälten in ihren Büros mit der uneingeschränkten Verpflichtung zur Gleichbehandlung der sozial schwachen Rechtssuchenden mit den übrigen Mandanten geleistet werden. Die Anwaltszentrale des bremischen Anwaltvereins sollte diesen jeweils drei Rechtsanwälte benennen, unter denen sie sich den ihres Vertrauens hätten aussuchen können. Die Rechtsberatungsstelle des Anwaltvereins sollte bestehen bleiben. Beratungsberechtigt sollten Minderbemittelte mit einem Brutto-Gesamteinkommen bis zu DM 1 000 monatlich für Einzelpersonen, DM 1 500 für Ehepaare zuzüglich DM 150 für jedes Kind sein.

Dieser Beschluß der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer stieß auf den massiven Widerstand der überstimmten Rechtsanwälte³¹⁾. Es kam zur Einleitung eines Verfahrens vor dem Ehrengerichtshof. Der Beschluß sei verfassungswidrig, ein enteignungsgleicher Eingriff und schränke die Freiheit der Berufsausübung ein; nur der Gesetzgeber könne durch Ausdehnung des Armenrechts auf den vorprozessualen Raum die Chancengleichheit aller Bürger garantieren. Der Beschluß sei ferner standeswidrig, denn die Rechtsanwaltskammer dürfe kein neues Standesrecht schaffen.

109 Rechtsanwälte verlangten eine außerordentliche Kammerversammlung, um den Vorstand auszuwechseln und den Beschluß zu annullieren. Der Vorstand machte einen Teilrückzieher. Die Teilnahme an dem Rechtsberatungs- und -besorgungsdienst sollte freiwillig und auf zwei Jahre befristet sein; bei Einrichtung einer öffentlichen Rechtsberatung sei in jedem Falle erneut zu befinden. Die Netto-Einnahmegrenzen wurden auf DM 750 für Einzelpersonen, DM 900 für Eheleute zuzüglich DM 150 für jedes Kind festgesetzt. Ausgeschlossen von den Diensten ist dennoch, wer nach seiner Vermögenslage befähigt erscheint, einen Rechtsanwalt zu bezahlen. Dieser Beschluß wurde mit 146 zu 66

Stimmen von der Kammerversammlung akzeptiert³²⁾.

2. Rechtsberatung durch Behörden — außer Öffentlichen Rechtsberatungsstellen, Körperschaften und Verbände

Rechtsberatung durch Behörden und öffentlich-rechtliche Körperschaften hat nicht nur eine lange Tradition, sondern ist auch rechtlich zulässig³³⁾. Wie in vielen anderen Bereichen ist der Staat „verfassungsrechtlich legitimiert, auch im Bereich der Rechtspflege die Beratung seiner Bevölkerung, die aus sozialen Gründen hierauf angewiesen ist, als öffentliche Aufgabe der Leistungsverwaltung darzubieten³⁴⁾. Dem Staat bleibt es zudem grundsätzlich überlassen, auf welchem wirtschaftlichen Gebiet er tätig werden will³⁵⁾.

Dem steht Art. 12 Abs. 1 GG nicht entgegen. Daß ansonsten die Aufgaben der Rechtsberatung und Rechtsbesorgung Sache der Rechtsanwälte sind und diese als Teilnehmer an der Rechtspflege anerkannt, privilegiert und beaufsichtigt werden, gibt ihnen insoweit kein Monopol. Selbst wenn sie bisher eines gehabt hätten — was nie der Fall war —, könnte der Staat zulässigerweise die anwaltliche Berufsfreiheit zugunsten seiner Behörden einschränken³⁶⁾.

Schon lange gibt es daher die Rechtsantragsstellen der Amtsgerichte mit allerdings sehr enger Zuständigkeit. Dort können Erklärungen und Anträge in Verfahren, die bei diesen Gerichten anhängig sind oder anhängig gemacht werden sollen, zu Protokoll der Geschäftsstelle angebracht werden; Voraussetzung ist, daß kein Anwaltszwang besteht. Die Rechtsauskunftstellen nehmen auch die Anträge auf Gewährung von Armenrecht entgegen.

³¹⁾ Vgl. Beschluß der Kammerversammlung der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Bremen vom 12. Juni 1974.

³²⁾ § 3 des Gesetzes zur Verhinderung von Mißbräuchen auf dem Gebiet der Rechtsberatung vom 13. Dezember 1935.

³³⁾ Hans-Peter Ipsen, Die öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle: eine Institution des sozialen Rechtsstaats, in: 50 Jahre Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle Hamburg, Hamburger Dokumente 1. 73, hrsg. v. d. Staatlichen Pressestelle in Zusammenarbeit mit der Arbeits- und Sozialbehörde, Hamburg 1973, S. 9 ff., 15.

³⁴⁾ Maunz/Dürig/Herzog, Rdnr. 97 zu Art. 12.

³⁵⁾ Ipsen, a. a. O., der zur Frage der Arbeitsvermittlung hinweist auf BVerfGE 21/249.

³¹⁾ Vgl. Weser-Kurier, 15./16. Juni 1974, und Bremer Nachrichten, 15. Juni 1974.

Die Beamten der Rechtsauskunftstellen der Amtsgerichte sollen bei der Entgegennahme von Anträgen den Zweck klarstellen, den der Rechtssuchende damit verfolgt, und die dafür notwendigen Tatsachen ermitteln. In diesem — naturgemäß weiten — Rahmen werden allgemeine Ratschläge, Rechtsbelehrungen und Formulierungshilfen gewährt. Ähnliche Einrichtungen mit allerdings etwas weiterer Zuständigkeit haben die Arbeitsgerichte.

Außerdem gibt es eine Beratungspflicht für die Notariate, vor allem die staatlichen³⁷⁾. Aufgrund der Fürsorge- und Betreuungspflichten sind auch die für bestimmte Rechtsgebiete zuständigen Verwaltungsbehörden, zum Beispiel die Sozialbehörden, die Arbeits-, Gesundheits- und Bildungsverwaltungen sowie die Finanzämter verpflichtet, den sozial Schwachen zur Erlangung und Wahrung der ihnen vom Gesetz zgedachten Rechte und Vorteile nach Kräften beizustehen³⁸⁾.

Für den Bereich des Arbeits- und Sozialrechts sowie des Wirtschaftsrechts gibt es darüber hinaus eine intensive Beratung und zum Teil auch Rechtsbesorgung durch die berufsständischen Kammern³⁹⁾, die Berufsverbände und Gewerkschaften.

Eine Sonderrolle im Bereich der Rechtsberatung durch öffentlich-rechtliche Kammern nehmen die Arbeiter- und die Angestelltenkammern in Bremen sowie die Arbeitskammer im Saarland ein. In Bremen sind Angehörige dieser Kammern die im Lande tätigen männlichen und weiblichen Arbeiter bzw. Angestellten, also mit Ausnahme der Beamten und Selbständigen praktisch die gesamte Bevölkerung, da gegebenenfalls auch die Beratung eines Familienmitglieds erfolgt.

Während die Arbeiterkammer unter weiter Auslegung ihrer gesetzlichen Zuständigkeiten ihren Kammerangehörigen Rechtsberatung auf praktisch allen Rechtsgebieten gewährt⁴⁰⁾, beschränkt sich die Angestellten-

kammer auf das Arbeits- und Sozialrecht bei der auf der gleichen gesetzlichen Grundlage beruhenden Wahrnehmung und Förderung der Interessen ihrer Kammerangehörigen⁴¹⁾; die Vertretung von Einzelinteressen, insbesondere vor den Gerichten, zählt sie ausdrücklich nicht zu ihren Aufgaben. Dennoch hat sie 1973 in rund 4 500 Fällen (Schätzung) Rechtsschutz gewährt. Ein Haftungsausschluß für eine fehlerhafte Beratung findet nicht statt.

Große Bedeutung für die Arbeitnehmer hat auch bei der Angestelltenkammer die gebührenfreie Beratung der Kammerangehörigen in Lohn- und Einkommensteuerfragen. In der Regel geschieht dies beim Ausfüllen des Antrags auf Lohnsteuerjahresausgleich oder bei der Abgabe der Einkommensteuererklärung. 1973 wurden von ihren drei Geschäftsstellen rund 2 800 Beratungen durchgeführt, was zu einer Steuerersparnis von rund 1,4 Millionen DM führte.

Anders als die Bremischen Arbeitnehmerkammern gibt die Arbeitskammer des Saarlands in der Saarbrücker Hauptstelle und den seit 1970 über dieses Bundesland verteilten sieben Nebenstellen im wesentlichen nur allgemeine Rechtsauskünfte. So wurden 1973 weit über eine halbe Million Merkblätter und Broschüren an die Kammerangehörigen, die im Saarland wohnhaften oder beschäftigten Arbeitnehmer, verteilt. Diese allgemeine detaillierte Information soll dem Bürger die notwendigen Kenntnisse zur realistischen Wahrnehmung seiner Rechte vermitteln⁴²⁾.

Über diese Informationen hinaus werden durch sachkundige Berater individuelle Auskünfte über die allgemeine Rechtslage und gegebenenfalls zusätzliche persönliche Erläuterungen gewährt. Obwohl die Kammergesetze sich insoweit nicht unterscheiden, legt die Arbeitskammer sich — anders als die bremischen Arbeitnehmerkammern —, mangels ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung, große Zurückhaltung auf bei der individuellen kostenlosen Rechtsberatung. Rechtssuchende

³⁷⁾ Nach § 1 der Bundesnotarordnung vom 24. Februar 1961 werden die Notare für Aufgaben auf dem Gebiet der vorsorgenden Rechtspflege bestellt.

³⁸⁾ BGHZ NJW 1957/1873 f.

³⁹⁾ Soweit deren Satzungen nicht mehr oder weniger nur organisatorische Regelungen enthalten, sehen sie ausdrücklich die Beratung und Unterstützung ihrer Mitglieder in allen beruflichen Angelegenheiten vor.

⁴⁰⁾ § 2 Abs. 3 der Satzung der Arbeiterkammer vom 4. Dezember 1957.

⁴¹⁾ Vgl. Jahresbericht 1973 der Angestelltenkammer Bremen, S. 73 ff., 75. Häufige Fragen betrafen die Kündigung, den Mutterschutz, die Rückzahlung von Gratifikationen, Urlaubs- und Rentenangelegenheiten sowie Arbeitsbefreiung aus Familienanlässen.

⁴²⁾ Information der Arbeitskammer des Saarlandes in: Kommunalpolitische Blätter 1974/988. Die Themen waren Lohnsteuer, Vermögensbildung, Mietrecht, Wohngeld, Berufsbildung, Ausbildungsförderung, Arbeitsförderung, Lohnfortzahlung und Jugendarbeiterschutz.

werden an die Antragstellen der Gerichte verwiesen.

Der Grund für diese Zurückhaltung ist weniger die Rechtslage als der Widerstand des DGB gegen individuelle Rechtsberatung vor allem im Arbeits- und Sozialrecht durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Er hält dies für seine ureigenste Aufgabe. Anders als in Bremen, wo eine enge, auch personelle Verknüpfung zwischen DGB, SPD und vor allem der Arbeiterkammer besteht, deren Geschäftsführer zugleich OTV-Bezirksvorsitzender und Vorsitzender der SPD-Bürgerschaftsfraktion ist, besteht wegen der politischen Rivalität der verschiedenen in der Arbeiterkammer vertretenen Gewerkschaften dieser Konsens nicht. Zudem ist die Arbeiterkammer arbeits- und sozialpolitischer Berater der CDU-Landesregierung.

3. Rechtsberatung durch Gewerkschaften

Seit ihrer Gründung im 19. Jahrhundert nehmen die Gewerkschaften auch Aufgaben der Rechtsberatung und Rechtsbesorgung für ihre Mitglieder wahr. Dies entsprach und entspricht ihrem Selbstverständnis als „ein Organ gegenseitiger Hilfe in typischen Notständen des Arbeiterdaseins“⁴³⁾. Schwerpunkt der Rechtshilfe ist das Arbeits- und Sozialrecht, zumal vor den betreffenden Gerichten die Mitglieder von Arbeitnehmer- (und Arbeitgeber-)Organisationen sich durch Vertreter dieser Verbände vertreten lassen können. Im Rahmen ihres Aufgabenbereichs als Interessenvertreter sind die berufsständischen und ähnlichen Vereinigungen also insoweit den Rechtsanwälten gleichgestellt.

Der unentgeltliche Rechtsschutz für die Mitglieder der Gewerkschaften wird gewährt in Streitfällen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Arbeits- (oder Dienst-)verhältnis stehen oder die wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit entstanden sind, wenn also ein Mitglied durch Befolgung gewerkschaftlicher Anordnungen Schädigungen oder wegen seiner gewerkschaftlichen Haltung oder Einstellung Verfolgungen oder Maßregelungen ausgesetzt war, ist oder sein wird. Der Rechtsschutz wird weiter gewährt bei Streitfällen aus der Betriebsverfassung und Mitbestimmung, der Sozialversicherung, dem Versorgungsrecht bei Sozialhilfesachen und Streit-

fällen aus der Lohnsteuer. Rechtsschutz wird nicht gewährt, wenn der betreffende Streitfall nachweislich auf einer vorsätzlichen oder grob fahrlässigen strafbaren Handlung (oder dienststrafrechtlichen Verfehlung) beruht.

Der Rechtsschutz ist eine freiwillige Leistung der Gewerkschaften. Einen Rechtsanspruch darauf haben weder das Mitglied noch dessen Angehörige oder andere Personen. Eine Rechtsschutzgewährung für Nichtmitglieder ist grundsätzlich unzulässig. Dies gilt nicht in einzelnen Fällen für die Hinterbliebenen von Mitgliedern, vor allem in Streitfällen wegen der Hinterbliebenenversicherung.

Der gewerkschaftliche Rechtsschutz umfaßt die Rechtsberatung und die Rechtsbesorgung in der Regel durch gewerkschaftliche Mitarbeiter, gegebenenfalls auch durch Rechtsanwälte, sowie die Übernahme der durch ein gerichtliches Verfahren entstehenden Kosten⁴⁴⁾.

In den Gesamtbereich des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes gehören die um die Jahrhundertwende von den Gewerkschaften gegründeten örtlichen Mietervereine; Dachorganisation ist der Deutsche Mieterbund in Köln. Er sieht seine Aufgabe in der positiven Förderung und Ausgestaltung der Rechte der Mieter, im Rahmen und im Sinne der durch das Grundgesetz geforderten sozialen Rechtsstaatlichkeit der Gesetzgebung und in der Abwehr derjenigen Forderungen des Miethausbesitzes, die dem Gemeinwohl und einer sozialen Wohnungswirtschaft widersprechen. Daneben vertritt er die rechtlichen Interessen des Einzelmitglieds in allen sich aus dem Wohn- und Gewerberaummiet(pacht)verhältnis ergebenden Rechtsfragen, soweit dies die gesetzlichen Möglichkeiten zulassen.

Dieser Rechtsschutz umfaßt die kostenlose Beratung in allen Fragen des Mietrechts und in Fragen, die sich aus den vertraglichen Vereinbarungen zwischen Mieter und Vermieter ergeben, sowie über Wohngeldansprüche und den Erhalt einer Sozialwohnung. Im Rahmen der Rechtsbesorgung übernimmt der örtliche Mieterverein den erforderlichen Schriftwechsel mit dem Vermieter, Rechtsanwälten, Behörden etc., erstattet ganz oder teilweise die dem Mitglied durch seinen Rechtsanwalt oder einen Prozeßvertreter des Vereins entstehenden Kosten der Prozeßvertretung vor dem ört-

⁴³⁾ Goetz Briefs/Emile Bouvier S. J., Gewerkschaften, in: Staatslexikon. Band 3, hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft, Freiburg 1959, Sp. 926 ff., 930.

⁴⁴⁾ Vgl. § 20 der Satzung der Industriegewerkschaft Metall; s. a. § 12 der Satzung der OTV, § 3 Abs. 1 der Satzung der GdP.

lichen Amtsgericht; schließlich werden Schriftsätze und sonstige Eingaben ausgearbeitet, wenn das Mitglied sich selbst vertreten will. Es werden keine Mieter gegen Mieter vertreten, etwa bei Untervermietung. Mitglied kann jeder Mieter und Pächter werden. Andere Personen können aufgenommen werden, wenn sie die Ziele des Mietervereins fördern wollen. Sie erhalten laufende Informationen über aktuelle wohnungswirtschaftliche Probleme und mietrechtliche Fragen durch kostenlose Zusendung einer Mieterzeitung. Diesen Service leisten im übrigen auch die Mitgliederzeitungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände⁴⁵⁾.

4. Öffentliche Rechtsberatungsstellen

Eine besondere Stellung nehmen die öffentlichen Rechtsberatungsstellen ein⁴⁶⁾. Schon seit dem 19. Jahrhundert gibt es öffentliche Rechtsberatung für sozial Schwache. Sie wurde zunächst von Wohlfahrtsverbänden getragen^{46a)}, später auch von den Kommunen. Als erster führte 1890 der Katholische Volksverein in Essen einen Rechtsberatungsdienst ein. 1892 wurde nach dem Vorbild der Kopenhagener Rechtsauskunftstelle in Wien der „Allgemeine Rechtshilfeverein“ gegründet. 1896 wurde als erste kommunale Einrichtung dieser Art in Hamm (Westfalen) eine Rechtsauskunftstelle in die städtische Verwaltung eingegliedert.

1901 entstand in Hamburg der „Volksheim e. V.“, der unter anderem im Rahmen einer Auskunftstelle auch Rechtsrat erteilte. 1913 wurde von diesem Verein, der Gewerbe-, der Handels- und der Handwerkskammer, der

⁴⁵⁾ Vgl. z.B. Merkblatt und Satzung des am 8. März 1920 gegründeten Mietervereins Bremen vom 30. Mai 1968, vor allem die §§ 2, 5 und 3.

⁴⁶⁾ Vgl. zum folgenden Arthur Schroers, Entwicklungsphasen der Rechtsfürsorge in Hamburg, in: 50 Jahre Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle Hamburg, S. 19 ff.

^{46a)} Diese sind noch heute auf dem Gebiet tätig. So unterhält die katholische Caritas seit 1960 an fünf Stellen im Bundesgebiet Rechtsberatungsstellen für nichtdeutsche Flüchtlinge. In ihnen wirken zugelassene Rechtsanwälte, die auf den Gebieten des Asyl- und internationalen Flüchtlingsrechts besondere Erfahrungen haben und aufgrund ihrer honorarvertraglichen Bindung mit dem Caritasverband verpflichtet sind, vor allem mittellosen Flüchtlingen aus dem Ausland ohne Rücksicht auf deren Konfession kostenlose Rechtsberatung und Vertretung vor Verwaltungsbehörden zu geben. Im ersten Halbjahr 1974 wurden sie in 1058 Fällen tätig. Auf evangelischer Seite sind vier Rechtsanwälte in ähnlicher Weise tätig.

Rechtsanwaltskammer, dem Anwaltverein sowie zwei Frauenvereinen der „Hamburgische Verein der gemeinnützigen und unabhängigen Rechtsauskunftstellen“ gegründet, dem von der Stadt Räume sowie ein zunächst auf fünf Jahre begrenzter staatlicher Zuschuß zur Verfügung gestellt wurden.

Im Erlaß des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe vom 2. Juli 1904 wurden den Trägern gemeinnütziger Rechtsauskunftstellen Staatsbeihilfen in Aussicht gestellt. Innerhalb und außerhalb Preußens entstanden darauf kommunale Rechtsauskunftstellen, so 1905 in Hannover, Lübeck (zunächst als Verein) und später in Darmstadt. In Hannover übernahm die Stadt deren sächliche Kosten; geleitet wurde sie von einem Stadtamtmann, der die jeweils zur Auskunfterteilung notwendigen Fachkräfte heranzog. In der selbständigen Freien Hansestadt Lübeck trug eine gemeinnützige Organisation die Kosten; geleitet wurde die Rechtsauskunftstelle von einem staatlicherseits abgestellten beamteten Juristen. In Darmstadt übertrug die Rechtsauskunftstelle Leitung und Betrieb der Rechtsanwaltschaft; sie blieb aber eine Einrichtung der Stadt, die auch die Kosten für Schreibkräfte, Büroräume und Hilfsmittel trug.

Zur Koordination aller im Deutschen Reich gegebenen Bestrebungen zur kostenlosen Rechtsberatung für sozial Schwache wurde am 6. Januar 1906 in Magdeburg von 46 Rechtsauskunftstellen als ordentlichen Mitgliedern der „Verband der gemeinnützigen und unparteiischen Rechtsauskunftstellen (e. V.)“ gegründet; als eine Abteilung des Vereins wurde 1911 die „Deutsche Zentralstelle zur Bekämpfung der Schwindelfirmen e. V.“ eingerichtet. Bis zum Ersten Weltkrieg stieg die Zahl der Mitglieder auf über 500, davon mehr als die Hälfte Rechtsauskunftstellen, unter ihnen auch der Wiener „Allgemeine Rechtshilfeverein“. Die übrigen (außerordentlichen) Mitglieder waren öffentlich-rechtliche Körperschaften, Berufsverbände und interessierte private Förderer der Rechtsauskunftstellen-Bewegung.

Der Erste Weltkrieg unterbrach diese umfassenden Bemühungen. In Hamburg wurde nach 1918 die Rechtsauskunftstelle in das Wohlfahrtsamt eingegliedert und am 4. Oktober 1922 eröffnet. Auf Vorschlag der sozialdemokratischen Gewerkschaft wurde deren Arbeitersekretariat Teil der öffentlichen Rechtsauskunft.

Zur Entlastung der Zivilgerichte wurde 1924 in der Zivilprozeßordnung die Schaffung von Gütestellen durch die Länder vorgesehen. Daraufhin wurde die Hamburger Rechtsauskunftsstelle vom Senat als Gütestelle anerkannt; deren Leiter konnten für dort abgeschlossene Vergleiche Vollstreckungsklauseln erteilen. Der neue Name lautete nun Öffentliche Rechtsauskunft- und Gütestelle. Die gemeinschaftlichen Leiter, die Präsidenten des Wohlfahrtsamts und des Amtsgerichts, erließen für die Hauptstelle und die neun Bezirksstellen eine ausführliche Geschäftsordnung.

Auch die 1920 als Abteilung dem Wohlfahrtsamt eingegliederte Öffentliche Rechtsauskunftsstelle Lübecks wurde Gütestelle. Trotz der Bemühungen des Deutschen Städtetags und des wiedererstarteten Verbandes der Rechtsauskunftsstellen gelang dies in den übrigen Ländern jedoch nicht. Viele gut funktionierende Rechtsauskunftsstellen verloren sogar ihre frühere Bedeutung. Das galt etwa für die der Stadt Köln, die einmal als Musterbetrieb gegolten hatte und sogar Armenrechtszeugnisse ausstellen konnte, was in Hamburg etwa erst seit 1946 möglich ist.

Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten wurden die Rechtsauskunftsstellen sehr schnell in die Rechtsbetreuung durch den Bund Nationalsozialistischer Deutscher Juristen (BNSDJ) eingegliedert. Am Sitz jedes der rund 2 000 Amtsgerichte entstand eine NS-Rechtsbetreuungsstelle, die im September 1943 der NSDAP — Nationalsozialistischer Rechtswahrerbund (NSRB) — unmittelbar unterstellt wurden. In Lübeck übernahm der BNSDJ die Öffentliche Rechtsauskunftsstelle schon im Juli 1933, in Hamburg aufgrund einer Vereinbarung mit der Sozialbehörde vom 2. November 1935 zum 1. Februar 1936. Trotz des dadurch verursachten ständigen Rückgangs der Beratungen und Gütesachen war die NSDAP nicht bereit, diesen Schritt wieder rückgängig zu machen.

Die Hamburger Rechtsauskunftsstelle wurde 1946 als „Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle“ wiedererrichtet. Seither ist sie also auch Vergleichsbehörde im Sinne des Strafverfahrensrechts. Sie ist ein Amt der Arbeits- und Sozialbehörde und soll „Minderbemittelten“ Rechtsauskunft erteilen, Rechtsbeistand gewähren, im außergerichtlichen Güteverfahren Rechtsstreitigkeiten schlichten und als Vergleichsbehörde bei den mit der Privatklage zu verfolgenden Vergehen den nach der

Strafprozeßordnung vorgeschriebenen Sühneversuch machen. Bis zum 16. September 1974 war sie auch Vertrauensstelle für Verlobte und Eheleute zur Beratung in Ehe- und Familiensachen⁴⁷⁾. Sie erteilt die Armenrechtszeugnisse und fertigt in Sonderfällen den Armenrechtsantrag⁴⁸⁾.

In der Haupt- und den heute 26 Bezirksstellen wirken neben dem Leiter und zehn hauptamtlichen Mitarbeitern rund 250 aktive und pensionierte Angehörige des höheren und des gehobenen Justizdienstes sowie einige Rechtsanwälte, die nach Möglichkeit Erfahrungen auf dem Gebiet der Fürsorge und des Wirtschaftslebens haben. Für die Inanspruchnahme ihrer Dienste werden Gebühren nach einer eigenen Gebührenordnung erhoben; sie selbst erhalten nur eine Aufwandsentschädigung. Die Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg sind daher gering⁴⁹⁾.

Der Umfang der Rechtsberatung ist beträchtlich. Er scheint nur wenig geringer zu sein als der aller organisierten Rechtsberatungsdienste örtlicher Anwaltsvereine zusammen, wird aber auch sehr viel großzügiger gehandhabt. 1971 wurden insgesamt⁵⁰⁾ 59 360 Beratungen durchgeführt⁵¹⁾. Hinzu kamen 2 332 Güteverfahren; davon scheiterten 463, 1 017 führten zu einem Vergleich, 535 wurden zurückgenommen, 317 wurden anderweitig für erledigt erklärt; in diesen letzteren Fällen kam es vielfach auch nicht mehr zur Klageerhebung. Weiterhin wurden 1 034 Sühneverfahren ab-

⁴⁷⁾ Durch Verfügung der Amtsleitung vom 16. September 1974 wurde sie ausgegliedert und dem Landessozialamt unterstellt.

⁴⁸⁾ Das Land Hamburg hat 1973 ausgegeben für Armenanwälte DM 2 296 995,— für Pflichtverteidiger DM 2 160 642,—; hinzu kommen die Kosten für Zeugen und Sachverständige, die für arme Parteien nicht gesondert ausgewiesen werden, sowie die bei ihrem Unterliegen von ihr nicht betreibbaren Gebühren und Auslagen und die Verwaltungskosten für die Erteilung der Armenrechtszeugnisse (Auskunft der Justizpressestelle Hamburg). Hierbei nicht berücksichtigt sind die entsprechenden Kosten bei den der Arbeits- und Sozialbehörde unterstehenden Arbeits- und Sozialgerichten.

⁴⁹⁾ Der Haushalt 1974 sieht Gesamtausgaben von DM 860 000 vor, davon für die Aufwandsentschädigungen DM 484 000; an Einnahmen sind DM 340 000 kalkuliert; Angaben vom Leiter der ORA.

⁵⁰⁾ Vgl. zum folgenden Hennings, in: 50 Jahre, S. 36/37.

⁵¹⁾ Familienrecht 18 972, Miete und Pacht 10 353, andere Schuldverhältnisse 10 501, Arbeitsrecht 6 841, Erbrecht 4 464, Sachenrecht 557, Zivilprozeß 1 770, Straf- und Strafprozeßrecht 3 664, Sozialversicherung 1 285, Öffentliches Recht 308, Freiwillige Gerichtsbarkeit 104, Sonstiges 541; vgl. Anm. 50.

gewickelt; wegen bestimmter Straftaten kann Privatklage erst erhoben werden, nachdem ein Sühneversuch erfolglos geblieben ist. Davon konnten 380 Fälle verglichen werden, 183 haben sich durch Antragsrücknahme oder anderweitig erledigt; nur 471 blieben erfolglos. Schließlich sind 1971 11 543 Armenrechtszeugnisse ausgestellt worden.

Beratung und Hilfe in Rechtsangelegenheiten kann — außer im Güteverfahren — nur von sozial Schwachen beansprucht werden⁵²); andere Personen werden an die Rechtsanwaltschaft verwiesen. Über die Beratung hinaus nimmt der Berater gegebenenfalls Kontakt auf mit dem Gegner des Rechtsuchenden, mit Behörden oder sonstigen Beteiligten, fertigt Schreiben oder Schriftsätze, entwirft Testamente oder Verträge. Die Rechtsauskunftsstelle hat aber nie die Stellung eines einseitigen Interessenvertreters, kann auch keinen Rechtsuchenden vor Gericht vertreten; sie soll „über den Parteien“ stehend vermittelnd auf einen gütlichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen hinwirken.

Eine Amtshaftung für den erteilten Rechtsrat wurde bis vor einigen Jahren nicht übernommen. Ausdrücklich mußte der Rechtsuchende unterschreiben: „Ich verzichte auf alle etwaigen Ersatzansprüche aus der Inanspruchnahme der ORA“.

Öffentliche Rechtsberatungsstellen gibt es noch in Lübeck, Berlin sowie seit kurzem in Elmshorn und Norderstedt; in Kiel ist ein Amt nach Lübecker Vorbild im Aufbau, in Pinneberg ist es geplant. In Flensburg erhalten sozial Schwache von der Stadt Gutscheine für die kostenlose Rechtsberatung durch Rechtsanwälte⁵³).

Die Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle Lübecks wurde am 1. April 1947 als Sachgebiet des Sozialamts wiedereröffnet. Gegen eine geringe Gebühr erhalten sozial Schwache Rechtsrat in allen Rechtsgebieten, Fragen der Sozialhilfe und anderen sozialen Fragen. Außerdem werden Güteverfahren durchgeführt, die wie in Hamburg nicht auf sozial Schwache beschränkt sind. Endlich ist sie zuständig für die Erteilung der Armen-

rechtszeugnisse. Neben der Beratung werden gegebenenfalls Schriftsätze gefertigt, Testamente und Verträge entworfen. Wie in Hamburg ist die Vertretung eines Rechtsuchenden vor Gericht ausgeschlossen; die öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle ist nie einseitiger Interessenvertreter, sondern soll möglichst auf einen gütlichen Ausgleich der Interessen hinwirken.

Der Leiter des Sachgebiets Rechtsangelegenheiten des Sozialamts leitet auch die Rechtsauskunftsstelle. Hauptamtlich ist nur noch eine Verwaltungsangestellte vorhanden. Daneben sind dort drei pensionierte Richter ehrenamtlich für eine Aufwandsentschädigung und einige Rechtsanwälte ohne Aufwandsentschädigung tätig. 1973 wurde in 3 706 Fällen Rechtsrat erteilt⁵⁴). Der Zuschuß betrug DM 6 533,74⁵⁵).

Die Rechtsauskunftstellen in den zwölf (West-)Berliner Bezirken — Abteilung Sozialwesen — wurden 1948 eingerichtet⁵⁶). Dort erteilen hauptamtliche Kräfte mit der Befähigung zum Richteramt unentgeltlichen Rechtsrat an sozial Schwache⁵⁷) unparteiisch aufgrund objektiver Prüfung und Würdigung der gesamten Rechtslage⁵⁸); sie gewähren praktische Hilfe — etwa durch Fertigung von Schriftsätzen. Wie die anderen öffentlichen Rechtsauskunftstellen sollen sie im Sinne von Ausgleich und Friedensstiftung rechtsaufklä-

⁵⁴) Familienrecht 880, Mietrecht 764, Erbrecht 560, sonstige Schuldverhältnisse 529, Arbeitsrecht 462, Sachenrecht 258, Zivilprozeßrecht 256 Auskünfte.

⁵⁵) bei Gebühreneinnahmen von DM 31 072,90.

⁵⁶) Vgl. zum folgenden Schreiben der Abt. VII des Senators für Arbeit und Soziales an den Senator für Justiz vom 16. und 22. April 1974 aufgrund des Schreibens des Bundesjustizministers vom 4. Februar 1974, vgl. Anm. 6 Satz 2; derzeitige Rechtsgrundlage sind die Grundsätze für die Rechtsberatungsstellen der Bezirksämter von Berlin i. d. F. v. 22. Januar 1974, ABl. S. 289 ff., ergangen aufgrund § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung vom 2. Oktober 1958, Berl. Ges. Samml. 2001—1.

⁵⁷) Beratungsberechtigt sind Empfänger von laufender Sozialhilfe (zweifacher Sozialhilferegelsatz), die derzeitigen Einkommensgrenzen sind ein monatliches Nettoeinkommen von DM 609,— für Ledige, DM 928,— für Ehepaare, DM 1 346,— für Verheiratete mit zwei Kindern.

⁵⁸) Die Verpflichtung zur Unparteilichkeit ist in Hamburg nicht ausdrücklich normiert. Jedoch hat der langjährige Leiter der früheren „Öffentlichen Rechtsauskunft- und Gütestelle“ und heutigen ORA, Hannes Kaufmann, schon 1923 darauf hingewiesen, daß die Behörde stets an ihrer Unparteilichkeit festhalten müsse; vgl. Hannes Kaufmann, Aufgaben der Öffentlichen Rechtsauskunftsstelle beim Wohlfahrtsamt, in: Arbeit und Wohlfahrt, Juni 1923, S. 19 f., abgedruckt in: 50 Jahre, S. 41.

⁵²) Personen, deren Einkommen die allgemeine Einkommensgrenze für Hilfe in besonderen Lebenslagen nicht übersteigt (§ 79 BSHG).

⁵³) Vgl. dazu Schreiben des Leiters der ORA Lübecks an den Verfasser vom 7. Oktober 1974, Auskunft des zuständigen Referenten im Justizministerium Schleswig-Holstein und Rede von Dr. Klaus Klingner MdL (SPD), LT-Protokoll S-H 7/3928.

rend und Streitvermeidend wirken, sollen Interessenkonflikte schlichten, zum Beispiel durch außergerichtliche Einigung, gegebenenfalls durch Einschaltung eines Schiedsmanns. Es sind aber keine Gütestellen, sie haben also nicht die Aufgaben einer Vergleichsbehörde; strafrechtliche Sühneverfahren und die Erteilung von Armenrechtszeugnissen sind nicht, die Eheberatung ist jedenfalls nicht ausdrücklich vorgesehen.

Die Rechtsauskunftstellen wurden 1973 in 28 505 Fällen beansprucht; in 21 642 Fällen wurden Auskünfte und Rechtsrat erteilt, 6 863 mal wurde praktische Hilfe gewährt. Der finanzielle Aufwand betrug 1973 DM 393 780.

Wie früher in Hamburg wird jede Amtshaftung ausgeschlossen. Die für den Beratungsberechtigten gefertigten Eingaben, Gesuche und Schriftsätze dürfen nicht als Dienstsachen abgefaßt werden; sie müssen auf neutralem Bogen geschrieben werden, der im Kopf den Namen des Ratsuchenden trägt und von ihm zu unterschreiben sind.

5. Rechtsschutzversicherungen

Einen nahezu vollständigen Rechtsschutz, also Rechtsberatung und Rechtsbesorgung, erhalten die über sechs Millionen Mitglieder von Rechtsschutzversicherungen⁵⁹⁾. In der Regel sind dies natürliche Personen⁶⁰⁾, jedoch auch zahlreiche Unternehmen. Die Rechtsschutzversicherung sorgt nach dem Eintritt eines Versicherungsfalles für die notwendige Wahrnehmung der rechtlichen Interessen des Versicherungsnehmers⁶¹⁾. Analog den Regeln für das Armenrecht im arbeitsgerichtlichen Verfahren ist die Wahrnehmung rechtli-

cher Interessen notwendig, wenn sie hinreichende Aussicht auf Erfolg bieten und nicht mutwillig erscheinen. Gegebenenfalls prüft dies der für den Versicherungsnehmer tätige Rechtsanwalt. Bei der Verteidigung wegen der Verletzung von Vorschriften des Straf- oder des Ordnungswidrigkeitenrechts werden die Erfolgsaussichten in den Tatsacheninstanzen nicht geprüft.

Im Versicherungsfall trägt die Rechtsschutzversicherung die dem Versicherungsnehmer entstehenden Kosten, im Falle seines Unterliegens auch die seines Gegners. Das umfaßt im gerichtlichen wie im vorprozessualen Bereich und im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren die gesetzliche Vergütung für den Rechtsanwalt — den der Versicherungsnehmer frei wählen kann —, die vollen Gerichtskosten auch für das gerichtliche und das verwaltungsrechtliche Vorverfahren einschließlich der Entschädigung für die vom Gericht oder der Verwaltungsbehörde herangezogenen Zeugen und Sachverständigen⁶²⁾ sowie die Zwangsvollstreckung. Für Versicherungsfälle im In- und Ausland verauslagten die Rechtsschutzversicherungen 1974 rund 250 Millionen DM für Gerichtskosten, Auslagen und Rechtsanwaltsgebühren.

Aus dem Versicherungsschutz sind einige Risiken ausgenommen. Das betrifft vor allem Streitfälle aus dem Bereich des Rechts der Handelsgesellschaften und Genossenschaften, des Handelsvertreterrechts, aus Bürgschafts-, Garantie-, Schuldübernahme und Versicherungsverträgen — außer solchen mit Haftpflichtversicherungen beim Familienrechtsschutz —, bei Streitfällen aus dem Familien-, Erb-, Kirchen-, Steuer-, Sozial- und Abgabenrecht sowie in Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, bei Streitfällen des Versicherungsnehmers in seiner Eigenschaft als Bauherr, in Verfahren vor Verfassungsgerichten, internationalen und supranationalen Gerichtshöfen, im Zusammenhang mit einem über das Vermögen des Versicherungsnehmers beantragten Konkurs- oder Vergleichsverfahren und in der Regel bei vorsätzlicher Verletzung einer Vorschrift des Strafrechts.

Im Rahmen der Bedingungen für den Familienrechtsschutz werden dem Versicherungs-

⁵⁹⁾ Die heutigen Rechtsschutzversicherungen sind zu meist aus Automobilistenversicherungen hervorgegangen; so erweiterte die Deutsche Automobil-schutz ihren Namen um den Zusatz Allgemeine Rechtsschutz-Versicherungs A.G. (D.A.S.). Für eine relativ geringe Prämie bieten sie heute den Vollrechtsschutz an. Ursprünglich waren es Versicherungen, die ihren Mitgliedern Hilfe gegen zahlungsunwillige Haftpflichtversicherungen gaben; dieser Rechtsschutz wird heute nicht mehr gewährt.

⁶⁰⁾ Im Falle des Familienrechtsschutzes bei Lohn- und Gehaltsempfängern gilt der Rechtsschutz auch für den Ehegatten und die minderjährigen Kinder; beim Verkehrsrechtsschutz auch für andere berechnete Fahrer oder Insassen eines auf den Versicherungsnehmer oder seine Familie zugelassenen Kraftfahrzeugs.

⁶¹⁾ Im folgenden werden die Allgemeinen Bedingungen für die Rechtsschutzversicherung der D.A.S. in der heute gültigen Form zugrunde gelegt; sie erscheinen typisch für die Branche.

⁶²⁾ Eine Kostenübernahme findet u. a. dann nicht statt, wenn der Versicherungsnehmer bei einem Vergleich (zu Lasten der Rechtsschutzversicherung) einen höheren Kostenanteil übernimmt, als dem Vergleich in der Hauptsache entspricht, oder daß ein Dritter zur Kostenübernahme verpflichtet wäre, bestünde keine Rechtsschutzversicherung.

nehmer bei einer Veränderung einer Rechtslage, die einen Rechtsrat oder eine Rechtsauskunft nötig macht, im Familien- und Erbrecht sowie in den Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit die Kosten einer schriftlichen oder mündlichen Beratung durch einen Rechtsanwalt oder gegebenenfalls einen Notar erstattet, soweit deutsches Recht anzuwenden ist. Bis zum 1. April 1969 gab es einen solchen allgemeinen Beratungsrechtsschutz für alle Fälle, in denen nur eine Beratung gewünscht wurde. Die Beratung erfolgte durch einen Rechtsanwalt auf irgendeinem Gebiet des deutschen Zivil- und Strafrechts,

des Arbeits- und Sozialrechts einschließlich der Verfahrensrechte, in Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Tätigkeit eines Notars sowie auf dem Gebiet des Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts, soweit hier Rechtsschutzversicherungsverträge abgeschlossen werden konnten nicht aber im Steuerrecht. Heute muß es bereits in irgendeiner Form zu einem Streit gekommen sein, damit die Rechtsschutzversicherung eingreift. Dieser liegt aber schon vor wenn es auch nur zu einem einen Anspruch enthaltenden Schreiben des Gegners des Versicherungsnehmers gekommen ist.

IV. Vorschläge zur Schaffung weiterer Rechtsberatungsmöglichkeiten für sozial Schwache

Die Probleme der heutigen, im großen und ganzen doch nicht voll befriedigenden Möglichkeiten der Rechtsberatung für sozial Schwache haben zu einer Fülle von Vorschlägen geführt. Zum Teil handelt es sich um Initiativen in einzelnen Gemeinden, zum Teil gehen sie von den Parteien oder Justizministerien aus. Gewissermaßen zur Einleitung des endgültigen Willensbildungsprozesses der zuständigen Organe in Bund und Ländern erklärten die Justizminister und -senatoren im Rahmen der Justizministerkonferenz am 6. und 7. Mai 1974, sozial Schwache müßten auch außerhalb eines gerichtlich anhängigen Verfahrens ausreichende Rechtsberatung erhalten. Alle Bestrebungen und insbesondere alle Initiativen zur Lösung des Problems seien daher zu begrüßen. Die Landesjustizverwaltungen würden daher nach Fühlungnahme mit den Organisationen der Rechtsanwaltschaft in einen Gedankenaustausch untereinander und mit dem Bundesjustizminister eintreten, wie die vorhandenen Möglichkeiten außergerichtlicher Rechtsberatung verbessert werden könnten und welche von ihnen in Betracht kämen. Die Ergebnisse sollten in der nächsten Sitzung besprochen werden.

1. Initiative des Bundesjustizministeriums

Schon am 4. Februar 1974 hatte das Bundesjustizministerium in einem Schreiben an alle Landesjustizverwaltungen zum Problem der Rechtsberatung für Bürger mit geringem Einkommen und Vermögen außerhalb eines ge-

richtlich anhängigen Verfahrens⁶⁹⁾ zur Vorbereitung eines eventuellen Bundesgesetzes die beiden wesentlichen derzeit zur Debatte stehenden Vorschläge, die Behörden- und die Anwaltslösung, zur Diskussion gestellt.

Bei der Behördenlösung würde die Rechtsberatung durch Verwaltungsstellen bundeseinheitlich eingeführt werden. Dies entspräche der Entschließung der Kommission für das Zivilprozeßrecht in den Sitzungen vom 18. bis 21. Oktober 1971 und vom 3. bis 6. April 1972. Danach ist die Rechtsberatung sozial Schwacher im vorprozessualen Raum eine gemeinsame Aufgabe der Sozialverwaltung und der Rechtspflege unter Beteiligung der Anwaltschaft. Sie wäre unter Verwertung der Erfahrungen der bestehenden Rechtsauskunftstellen, vor allem der in Hamburg, also auch unter Einbeziehung aktiver Richter, zu organisieren. Dabei solle an die geplante Neugliederung des Gerichtsaufbaus angeknüpft und jedem Eingangsgesicht eine Zentralstelle zugeordnet werden; gegebenenfalls könnten Außenstellen in größeren Bezirken eingerichtet werden. Wie in Hamburg sollten die Rechtsberatungsstellen zugleich Gütestellen sein und für ihre Inanspruchnahme eine geringe Gebühr erhoben werden.

Bei der Anwaltslösung sollen die Rechtsanwälte gesetzlich zur Beratung und außergerichtlichen Vertretung sozial Schwacher ge-

⁶⁹⁾ Vgl. Anm. 6, Satz 2, s. a. schriftliche Antwort des Bundesjustizministeriums vom 16. Januar 1974 BT-Protokoll 7/4654 f., Anlage 4.

gen eine aus öffentlichen Mitteln zu zahlende Entschädigung verpflichtet werden. Dazu hatte der Deutsche Anwaltverein schon 1973 detaillierte Vorschläge gemacht⁶⁴⁾. Die außergerichtliche Rechtsbesorgung für sozial Schwache, deren Bedürftigkeit vom Rechtsanwalt an Hand eines möglichst einfach geregelten Systems zu prüfen wäre, soll danach — auch hinsichtlich der Kosten — entsprechend der des Armenanwalts und des Pflichtverteidigers geregelt werden. Als zusätzlicher Grund zur Ablehnung der Beratung soll mangelnde Kenntnis und Erfahrung auf einem Spezialgebiet anerkannt werden. Findet der Rechtsuchende keinen oder keinen geeigneten Rechtsanwalt, so soll der örtlich zuständige Vorstand der Anwaltskammer ihm auf seinen Antrag einen Rechtsanwalt beordnen können.

Nach Meinung des Deutschen Anwaltvereins sollen die Rechtsberatungsdienste der örtlichen Anwaltvereine bestehen bleiben. Bei schwierigen Fragen und in Fällen, in denen über die Raterteilung hinaus eine Rechtsbesorgung nötig ist, soll dies in der Kanzlei dieses oder eines eventuell geeigneteren Rechtsanwalts erfolgen. Bestehen solche zentralen Rechtsberatungsdienste örtlicher Anwaltvereine nicht, solle der Rechtsuchende unmittelbar an den Rechtsanwalt seiner Wahl herantreten.

Zu beiden Vorschlägen legte das Bundesjustizministerium die Vor- und Nachteile dar. Eine öffentliche Rechtsberatungsstelle nach Hamburger Muster arbeite besonders kostengünstig. Zudem könne durch die Verbindung der Beratung mit den Aufgaben einer Gütestelle und Vergleichsbehörde mancher Rechtsstreit schon im vorgerichtlichen Stadium beendet und damit zu einer wesentlichen Entlastung der Gerichte beigetragen werden.

Allerdings müsse die Beratungsstelle dann einen Rollenwechsel von der Aufgabe der Beratung einer Partei zugunsten einer quasi-richterlichen Funktion vornehmen, ohne daß der sozial Schwache nun eine nur an seinen Interessen orientierte Beratung durch einen von staatlichen Stellen unabhängigen Rechtsberater erhält. Aber schon unbeschadet dessen legt die Hamburger Öffentliche Rechtsberatungs- und Vergleichsstelle Wert darauf, daß sie immer, also auch ohne diesen Rollenwechsel, über den Parteien stehend den Rechtsrat

erteilt. Der sozial schwache Rechtsuchende ist also schon deshalb gegenüber seinem Gegner im Nachteil. Denn in vielen Beratungsfällen will der Rechtsuchende nicht objektive unparteiische Belehrung, sondern Hilfe und Vertretung seiner Interessen.

Problematisch sei auch, so das Bundesjustizministerium, die Mitwirkung von Richtern, wobei rechtliche Hindernisse in den Landesrichtergesetzen nicht genannt wurden. Ihrem Berufsbild entspreche es nicht, eine Partei bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegen die andere zu beraten. Zudem könnten sie in einem sich eventuell anschließenden gerichtlichen Verfahren kaum noch richterliche Tätigkeit ausüben, wenn sie zuvor als Berater tätig gewesen seien; deshalb werde es auch häufig zu Ausschließungs- oder Ablehnungsanträgen durch eine Partei kommen. Das mache dieses Modell ungeeignet für Gerichtsbezirke außerhalb großer Großstädte, in denen also eine Vielzahl von Richtern zur Verfügung stehe, und zwar schon unbeschadet des genannten Rollenwechsels und der Problematik, daß möglicherweise eine staatliche Stelle den Rechtsuchenden gegen eine andere beraten müsse.

Die Beratung durch Rechtsanwälte mit öffentlicher Unterstützung bedürfe nicht des Aufbaus einer neuen Organisation; es könne auf einen bestehenden, räumlich weit gestreuten Berufsstand zurückgegriffen werden. Zudem bestehe damit „Waffengleichheit“ zwischen dem sozial Schwachen und seinem gegebenenfalls auch durch einen Rechtsanwalt vertretenen Gegner. Allerdings würden die Kosten dieses Modells voraussichtlich höher sein einschließlich des Kontrollaufwands zur Verhinderung eines ungerechtfertigten Bezugs öffentlicher Mittel. Das betreffe auch den Fall, daß ein Querulant dieselbe Angelegenheit nacheinander einer Reihe von Rechtsanwälten unterbreite.

2. Initiativen in den Bundesländern

Schon unabhängig von der Initiative des Bundesjustizministeriums haben die meisten Bundesländer zum Problem der Rechtsberatung für sozial Schwache Stellung genommen oder gegebenenfalls Initiativen eingeleitet.

a) Baden-Württemberg

Aufgrund von Anfragen der SPD-Fraktion hat der Justizminister dargelegt, die bestehenden

⁶⁴⁾ Vgl. Anm. 6 Satz 1.

Rechtsberatungsmöglichkeiten seien ausreichend, ein Bedürfnis nach weiteren Einrichtungen sei nicht ersichtlich. Die Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle in Hamburg sei auf die Verhältnisse in einem Stadtstaat zugeschnitten⁶⁵⁾. Die Einrichtung dieser Stelle in verschiedenen Städten ließe sich wohl auch wegen des damit verbundenen personellen und sächlichen Aufwands bei der derzeit angespannten Haushaltslage kaum verwirklichen⁶⁶⁾.

Die rechtliche Beratung und Betreuung der Bevölkerung sei in erster Linie Aufgabe der rechtsberatenden Berufe, vor allem der Rechtsanwälte. Aufgrund des Beschlusses der Justizministerkonferenz vom 6./7. Mai 1974 werde die Landesregierung mit den Standesorganisationen der Rechtsanwälte prüfen, ob die Rechtsberatungsstellen der örtlichen Anwaltvereine weiter ausgebaut bzw. auch an anderen Orten eingeführt werden könnten⁶⁷⁾.

b) Bayern⁶⁷⁾

Am 1. Januar 1975 wurde mit der Erprobung von zwei Modellen für eine Rechtsberatung für sozial Schwache begonnen. Anders als in Hamburg wird der Rechtsrat nicht von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, sondern von der Rechtsanwaltschaft erteilt; sie könne auf Dauer nicht unentgeltlich von ihr erfüllt werden. Zudem bestehe in einem Flächenstaat die Gefahr von Interessenkollisionen, wenn etwa ein Richter an einem kleinen Amtsgericht Rechtsrat erteile und dann in einem Verfahren in der gleichen Sache entscheiden solle. Die Rechtsberatung soll daher mit Hilfe der Anwaltschaft verwirklicht werden. Dafür sind zwei Modelle vorgelegt worden. Sie sollen in der Praxis erprobt werden, bevor eines eingeführt wird, sei es als Landesgesetz oder aufgrund der gewonnenen Erfahrungen durch Bundesgesetz.

Nach dem Modell I sollen die örtlichen Anwaltvereine und die Justizverwaltung bei den

Amtsgerichten mit Rechtsanwälten besetzten Rechtsberatungsstellen einrichten. Dort erhalten sozial Schwache⁶⁸⁾ gegen eine Gebühr von 10 DM bei der Erledigung von Rechtsanträgen einen Rechtsrat und -hilfe. Die dort tätigen Rechtsanwälte sollen entsprechend ihrem Zeitaufwand mit einem angemessenen Stundenlohn von 30 DM von der Justizverwaltung entschädigt werden.

Nach dem Modell II sollen sozial schwache Rechtsuchende von den Rechtsantragsstellen der Amtsgerichte Berechtigungsscheine für eine anwaltliche Beratung und gegebenenfalls Vertretung erhalten, mit denen sie sich an einen Rechtsanwalt ihrer Wahl wenden können. Die Amtsgerichte müssen zuvor prüfen, ob es sich um Mißbrauchsfälle handelt und ob eventuell eine einfache Auskunft genügt, um dem Anliegen zu entsprechen. Die Bayerische Staatsregierung geht davon aus, daß alle oder doch die meisten Rechtsanwälte die Beratungs- und Vertretungstätigkeit gegen eine niedrige Pauschalgebühr von 30 DM übernehmen werden. Diese wird von der Justizverwaltung geleistet werden, bei der die Rechtsanwälte die Berechtigungsscheine zur Abrechnung einreichen, soweit sie nicht auf andere Weise — etwa von einem erstattungspflichtigen Gegner des Mandanten — eine Vergütung erhalten können.

Die voraussichtlichen Kosten beider Modelle sind noch nicht geklärt. 1972 und 1973 wurden je rund 10 000 Armenrechtsbewilligungen erteilt. Da zukünftig aber viele sozial Schwache einen Rechtsanwalt konsultieren werden, ohne daß es notwendig zu einem Prozess kommt, ist der Mittelbedarf sicher größer als 10 000 mal den Pauschalsatz von 30 DM. Für die letzten fünf Monate 1974 wurden dabei 300 000 DM bereit gestellt; 1975 werden 600 000 DM sein. Überlegungen, die Aufgaben der Rechtsberatung über eine Art von Rechtsschutzversicherung zu erfüllen, die von den öffentlichen Hand finanziert, aber von Versicherungsgesellschaften verwirklicht wird, bestanden und bestehen nicht⁶⁹⁾.

⁶⁵⁾ Vgl. LT-Drs. 6/1202 vom 14. Dezember 1972.

⁶⁶⁾ Vgl. LT-Drs. 6/5636 vom 1. Juli 1974.

⁶⁷⁾ Vgl. zum folgenden die Meldung des Bayerischen Landesdienstes der Deutschen Presseagentur (BLD) Nr. 204 vom 9. August 1974 sowie die darauf und aufgrund einer Pressekonferenz des Justizministers verfaßten Berichte, in: Süddeutsche Zeitung 10. August, Bayerische Staatszeitung 16. August 1974.

⁶⁸⁾ Die Prüfung erfolgt entsprechend der Bestimmungen des gerichtlichen Armenrechts durch Vorlage einer Verdienstbescheinigung ohne Einschaltung eines weiteren Amtes.

⁶⁹⁾ Brief des Bayerischen Justizministeriums an den Verfasser vom 20. August 1974.

c) Berlin

Aufgrund der langjährigen positiven Erfahrungen zieht der Senat ⁷⁰⁾ ein System Öffentlicher Rechtsberatungsstellen einer Anwaltslösung vor, obwohl die Berliner Einrichtungen rechtlich und nach ihrem Umfang nicht so ausgebaut sind wie die in Hamburg. Die Rechtsbetreuung sozial Schwacher erfordere meist mehr als eine anwaltliche Rechtsberatung oder Mithilfe bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen leisten könne. Sie nehme sich ihrer persönlichen Probleme in umfassender Weise an und versuche, sie gemeinsam mit anderen Behörden zu lösen. Auch bedeute oft schon das klärende Gespräch in der Öffentlichen Rechtsberatungsstelle mehr als eine nur am Rechtlichen orientierte, auf die Durchsetzung von Ansprüchen gerichtete Tätigkeit des Rechtsanwalts bewirken könne.

Wenn im übrigen die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen nicht nur den Kreis der beratungsberechtigten Personen ausweiten ⁷¹⁾, sondern nach Hamburger Vorbild auch die Aufgaben einer Gütestelle und einer Vergleichsbehörde übernehmen sollten, müsse bei einer oder zwei der bestehenden Einrichtungen eine Erweiterung des bisherigen Aufgabenbereichs mit den entsprechenden organisatorischen und personellen Konsequenzen vorgenommen werden.

Darüber hinaus hat die SPD vom Senat einen Bericht verlangt, ob und wie die vor- und außergerichtliche Rechtsauskunft jedem — rechtsunsicheren oder rechtsunkundigen — Bürger, also nicht nur sozial Schwachen ⁷²⁾, gewährt werden könne, und welche rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Kon-

sequenzen das haben würde. Die SPD denkt an Rechtswegweisungs- und Rechtsberatungsstellen. Sie sollen Aufgaben der „Ersten Hilfe“ in Rechtssachen erfüllen; der Tätigkeit des Rechtsanwalts vergleichbare Aufgabe sollen sie nicht übernehmen. Sie sollen aber als Vergleichsbehörden von den Schiedsmännern die Abwicklung der strafrechtlichen Sühneverfahren übernehmen, als Gütestellen anerkannt werden und die Armenrechtszeugnisse erteilen. Personell sollen sie ausschließlich mit Volljuristen als Beratern ausgestattet werden. Es wird angenommen, daß die Einsparungen durch die Konzentration und Vereinfachung der Verfahren die entstehenden Kosten ausgleichen werden.

Der Senat ⁷³⁾ und die CDU ⁷⁴⁾ haben Zweifel, ob ein Bedürfnis bestehe und anerkannt werden könne für die Erteilung von vor- und außergerichtlichen Rechtsauskünften an andere Personen als sozial Schwache, so daß der entsprechende Einsatz öffentlicher Mittel in organisatorischer und personeller Hinsicht gerechtfertigt wäre. Auch nach den auf Bundesebene bestehenden Vorstellungen zur Herstellung von Chancengleichheit in der Rechtspflege sollten Bemittelte nicht in die öffentliche Rechtsberatung einbezogen werden. Für die allen zugängliche Hamburger Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle würden Gebühren erhoben; sie sei also nicht wie die öffentliche Rechtsberatung in Berlin kostenlos. Es könne allerdings sinnvoll sein, den Kreis der beratungsberechtigten Personen zu vergrößern. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen seien aber noch nicht abzusehen.

Die CDU merkt darüber hinaus an, durch Öffentliche Rechtsberatungsstellen — wie auch viele andere Beratungsdienste — erhalte der Rechtsuchende nur Hinweise, Wegweisungen, aber keine individuelle Interessenvertretung. Sie sei nur vom Rechtsanwalt zu gewährleisten, zumal dieser, anders als der Berater in einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle, nicht in einen Interessenkonflikt gerate, wenn er einen Rechtsuchenden gegen eine Behörde berate.

Für die FDP ⁷⁵⁾ ist die Haftungsfrage völlig unbefriedigend geregelt. Zudem sei es unzulässige Behinderung der Berufsausübung des Rechtsanwalts als eines Organs der Rechts-

⁷⁰⁾ Vgl. zum folgenden Antwort auf das Schreiben des Bundesjustizministeriums vom 4. Februar 1974 (vgl. Anm. 56 und 6 Abs. 2) sowie Antwort des Senats auf das Berichtersuchen der SPD vom 4. Oktober 1974 (vgl. Anm. 71) am 10. Oktober durch Harry Liehr, Senator für Arbeit und Soziales, Abgeordnetenhaus-Protokoll 6/2951 f.

⁷¹⁾ Erwogen wird die Erhöhung der Einkommensgrenze vom zweifachen auf den dreifachen Sozialhilfesatz; also für einen Ledigen von DM 609 auf DM 851 und DM 100 für die Miete, für einen Verheirateten von DM 928 auf DM 1 170 und DM 250 für die Miete, für einen Verheirateten mit zwei Kindern von DM 1 346 auf DM 1 588 und DM 280 für die Miete; bei Ofenheizung wird ein Zuschlag von DM 25 gewährt.

⁷²⁾ Die Formel der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen (AsJ) Bremen, Antrag an den SPD-Landesvorstand und Landesparteitag vom 3. Oktober 1973, die Rechtsberatung solle jedem gewährt werden, der nicht unangemessen kapital- oder einkommensmäßig ausgestattet sei, wird nicht für gut gehalten.

⁷³⁾ Senator Liehr, a. a. O.

⁷⁴⁾ Rösler, MdA (CDU), Abgeordnetenhaus-Protokoll 6/2952 f.

⁷⁵⁾ Krüger, MdA (FDP), Abgeordnetenhaus-Protokoll 6/2953 f.

pflege, wenn durch eine Behörde über den Kreis der sozial Schwachen hinaus unbeschränkte Rechtsberatung gewährt werde⁷⁶⁾.

d) Bremen

Zusätzlich zur Rechtsberatung durch die Arbeitnehmerkammern hat der Justizsenator im Oktober 1974 eine erste Informationsschrift veröffentlicht, um die allgemeinen Kenntnisse in einer für weite Kreise wichtigen Rechtsfrage zu vermitteln, und zwar zum Zahlungsbefehl⁷⁷⁾. Sie wurde erstellt in Anlehnung an die Informationsserie „Justiz erklärt“ des Hessischen Justizministers und wird bei den Gerichten, Strafanstalten, Ortsämtern, der Polizei und dem Sozialamt zur Verfügung stehen und soll auch in den Schulen verwandt werden.

Die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen hatte schon im Oktober 1973 den SPD-Landesvorstand und den Landesparteitag aufgefordert, noch in der bis Ende 1975 dauernden 8. Legislaturperiode der Bürgerschaft die Schaffung einer öffentlichen Rechtsberatung zu beschließen und einen Gesetzentwurf im Landesparlament einzubringen. Diese soll, anders als alle bisherigen Einrichtungen dieser Art, beim Justizsenator gebildet werden. Sie soll auf grundsätzlich allen Rechtsgebieten tätig sein, jedermann, der in Bremen wohnt oder arbeitet, gegen eine Schutzgebühr offen stehen, soweit dies nicht nach seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen unangemessen ist, also nicht nur sozial Schwachen.

Die Arbeitsbereiche sollen nach Hamburger Vorbild Rechtsauskunft und -beratung — also Gespräche über die Sach- und Rechtslage, Empfehlungen, Hilfe bei telephonischen und schriftlichen Kontakten, Entwürfe von Schriftsätzen, rechtsgeschäftlichen Erklärungen und ähnliches —, Vermittlung und Bemühung um Interessenausgleich sein. Sie soll Gütestelle und Vergleichsbehörde sein, Armenrechtszeugnisse erteilen, aber keine Vertretung vor Gericht übernehmen. Der Schwerpunkt der Arbeit sollen das Zivil- und das Verwaltungsrecht sein, zumal Auskunft und Beratung in

⁷⁶⁾ Die Befugnis von Behörden zur Rechtsberatung gemäß § 3 Rechtsberatungsmißbrauchsgesetz werde beschränkt durch den von den §§ 8 Abs. 2 und 27 Abs. 2 BSHG gesteckten Rahmen der Hilfeleistung für sozial Schwache. Diese Meinung wird auch vom Justizministerium Nordrhein-Westfalens vertreten.

⁷⁷⁾ Zahlungsbefehl — was tun?, hrsg. v. Senator für Rechtspflege und Strafvollzug, Bremen o. J.

Steuersachen schon die Arbeitnehmerkammern und die Finanzämter gewähren.

Die öffentliche Rechtsberatung soll die Beratung und Vertretung der organisierten Arbeitnehmer auf arbeits- und sozialrechtlichem Gebiet durch die Rechtsstellen der Gewerkschaften ergänzen. Langfristig sollen diese beiden Einrichtungen und die Arbeitnehmerkammern zu einem räumlich-organisatorisch verbundenen, in der Verteilung der Zuständigkeiten transparenten „Beratungskartell“ vereinigt werden⁷⁸⁾.

Die Mitarbeiter der Öffentlichen Rechtsberatungsstelle sollen die Beratungstätigkeit weisungsfrei ausüben; sie sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die Betreuung mehrerer Parteien einer Rechtssache durch verschiedene Berater soll gewährleistet werden⁷⁹⁾. Gerichte und Behörden sollen ihr Auskunft geben. Über die Haftungsfrage bei fehlerhafter Rechtshilfe wird nichts ausgesagt. Die Öffentliche Rechtsberatungsstelle soll eine Hauptstelle (Bremen) und zwei Nebenstellen (Bremen-Nord und Bremerhaven) erhalten und mit haupt- und nebenamtlichem Personal (Vorsitzende, Berater, Schriftführer, Büro- und Schreibkräfte) besetzt sein. Als juristische Mitarbeiter sind Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Rechtspfleger, Amtsanwälte und Verwaltungsbedienstete vorgesehen. Hauptamtlich sollen der Amtsleiter, zwei Referenten, drei Rechtspfleger/Amtsanwälte, entsprechendes Geschäftsstellen-/Büroper-

⁷⁸⁾ Dies stieß auf den entschiedenen Widerstand der Angestelltenkammer. Im Arbeits-, Sozial- und Lohnsteuerrecht bestehe angesichts der Tätigkeit der Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern deren Rechtsschutz kostenlos erfolge, kein Bedürfnis für eine öffentliche Rechtsberatung. Auch das Beratungskartell wird abgelehnt; damit würden der Rechtsschutz und die Rechtsberatung aus dem Tätigkeitsbereich der Gewerkschaften und Arbeitnehmerkammern herausgelöst, was ein erheblicher Eingriff in deren Selbständigkeit sei. Die Initiative der SPD sei zwar zu begrüßen. Nötig sei aber ein Gesamtkonzept, das neben besserer Information der Betroffenen über ihre Rechte und Möglichkeiten und Wege der Rechtsverwirklichung vor allem auch eine Verringerung der Prozeßkosten und des Prozeßkostenrisikos sowie eine Verkürzung der Verfahrensdauer beinhalte. Vgl. einstimmigen Beschluß des Rechts- und Organisationsausschusses am 20. Juni 1974, Niederschrift V/6, sowie den daraus gefertigten Entwurf eines Schreibens der Angestelltenkammer an die SPD-Bürgerschaftsfraktion und den Fraktionsausschuß Öffentliche Rechtsberatungsstelle vom 25. Juni 1974.

⁷⁹⁾ Bei Rechtsanwälten wäre dies als Parteiverstoß (§ 356 StGB) mit Gefängnis nicht unter drei Monaten strafbar.

nal, Schreibkräfte und eine Raumpflegerin eingestellt werden. Die nebenamtlichen Kräfte sollen Sitzungsgelder erhalten.

1975 würden nach ersten Schätzungen Kosten von ca. DM 370 000 bis 475 000 entstehen. An Einnahmen wird nach Hamburger Erfahrungen mit gut drei Siebteln der Gesamtausgaben gerechnet. Außerdem sei zu prüfen, ob vorhandene Stellen, etwa in den Antragsstellen der Gerichte, durch Zuständigkeitsbereinigungen zwischen den Gerichten und der Öffentlichen Rechtsberatungsstelle für diese nutzbar gemacht werden könnten. Im übrigen werde der Zuschußbedarf mehr als aufgewogen durch die zu erwartende Entlastung der Gerichte und Behörden.

Die Anwaltschaft könne diese Aufgabe der sozialstaatlichen Rechtsauskunft und -beratung weder umfassend erfüllen, noch sei ihr das zuzumuten. Das überhöhte Kostenrisiko vor allem bei kleinen Streitwerten sei unsozial, unwirtschaftlich und behindere die Wahrnehmung des Verfassungsrechts auf Inanspruchnahme der Gerichte. Die Rechtsanwaltsgebühren könnten aber nicht herabgesetzt werden, da sie schon heute nicht kostendeckend seien und Rechtsstreitigkeiten um kleine Streitwerte dann zur sozialen Belastung der Rechtsanwälte werden würden. Die Subventionierung der Gebühren aber sei mit der Stellung der Rechtsanwälte als Freiberufler nicht vereinbar. Um den sozial Schwachen rechtlich zu helfen, die Anwaltschaft von unwirtschaftlichen Dienstleistungen an der Allgemeinheit zumindest teilweise zu entlasten, müsse daher die öffentliche Hand Einrichtungen schaffen, die dort die rechtliche Versorgung gewährleisten, wo sie mangelhaft und nicht durch zumutbare Vorkehrungen des einzelnen möglich sei.

e) Hamburg

Hamburg ist mit den Leistungen seiner Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle voll zufrieden; an eine Änderung des bestehenden Zustands im Sinne einer Anwaltslösung wird nicht gedacht. Es gibt auch keine Überlegungen zur Verminderung oder Beseitigung des Prozeßkostenrisikos für sozial Schwache durch eine allgemeine Rechtsschutzversicherung.

f) Hessen

Die Einführung einer öffentlichen Rechtsberatung ist geplant. Einzelheiten darüber sind je-

doch nicht bekannt⁸⁰⁾. Daneben gibt der Justizminister — ähnlich entsprechend den Maßnahmen der Arbeitskammer des Saarlands — zur allgemeinen rechtskundlichen Unterrichtung der Bevölkerung „Justiz erklärt“ heraus.

g) Niedersachsen

In Beantwortung des Schreibens des Bundesjustizministeriums vom 4. Februar 1974 bezeichnete der Justizminister^{80a)} den derzeitigen Zustand als unbefriedigend. Der notwendige umfassende Rechtsschutz für sozial Schwache könne auf Dauer aber nicht ohne den Einsatz öffentlicher Mittel den örtlichen Anwaltvereinen oder anderen Institutionen überlassen werden, die damit auch über die konkrete Ausgestaltung der Rechtsberatung entschieden. Im gegenwärtigen Stand der Erörterungen sprächen angesichts der vorliegenden Modelle überwiegende Gesichtspunkte dafür, die öffentliche Rechtsberatung durch Einführung eines „außergerichtlichen Armenrechts“ den Rechtsanwälten zu übertragen.

Das Hamburger Modell der Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle sei auf einen Flächenstaat nicht zu übertragen. Die hinreichende räumliche Streuung der Beratungsstellen und die Mitarbeit einer genügenden Zahl ehrenamtlicher Kräfte sei zwar in Groß- und großen Mittelstädten zu gewährleisten, nicht aber in weniger dicht beliedelten Gebieten. Hinzu kämen die Bedenken gegen den Einsatz aktiver Richter. Außerdem könne öffentlichen Rechtsberatungsstellen die Rechtsbesorgung nur in beschränktem Maße übertragen werden, vor allem wenn sie zugleich Aufgaben einer Güte- und Vergleichsbehörde übernehmen sollten. Endlich sei es bedenklich, wenn eine Behörde sich nur aufgrund der Sachdarstellung des Rechtsuchenden mit allem Nachdruck für die Durchsetzung seiner behaupteten Rechtsansprüche einzusetzen verpflichtet sei.

Für öffentliche Rechtsberatungsstellen spreche, daß dort an den Nachweis der Bedürftigkeit keine besonders strengen Anforderungen gestellt werden müßten. Vielleicht könne darauf ganz verzichtet werden, so daß Rechtsrat nicht nur sozial Schwachen, sondern auch solchen Personen erteilt werde, die durch ihre auf anderen Gründen beruhende geschäftliche Un-

⁸⁰⁾ Hinweis im Beschluß der AsJ Bremen (Anm. 2) und LT-Drucks. Bayern 7/6418.

^{80a)} Schreiben des Justizministers Niedersachsen an den Bundesjustizminister vom 29. April 1974, Text in AnwBl. 1974/383 f.

gewandheit an der Durchsetzung ihres Rechts gehindert seien. Ungewiß sei, ob dafür ein ins Gewicht fallendes Bedürfnis bestehe. Insgesamt aber könnten diese Vorteile die genannten Nachteile nicht ausgleichen.

Die gerichtliche Praxis in Niedersachsen habe ganz überwiegend die Übertragung der unentgeltlichen Rechtsberatung und -besorgung auf die Rechtsanwälte befürwortet. Eine Minderung würde den Ausbau der Rechtsauskunftsstellen der örtlichen Anwaltvereine vorziehen, wobei der Staat den dort tätigen Rechtsanwälten eine nach dem Zeitaufwand zu bemessende Vergütung gewähren und die nötigen sachlichen Mittel, vor allem Räume, zur Verfügung zu stellen hätte.

Auch diese Beratungsstellen könnten die außergerichtliche Rechtsbesorgung nicht oder jedenfalls nicht in allen Fällen ermöglichen. Vor allem die außergerichtliche Betreuung über einen längeren Zeitraum hinweg wäre wegen der wechselnden Besetzung der Beratungsstellen problematisch. Würden sie auf die Rechtsberatung beschränkt, bleibe weiter ungeklärt, von wem der Rechtsuchende Hilfe zur Durchsetzung seiner Ansprüche oder zur Abwendung eines Rechtsstreits erhalten könne. Ebenso sei abzulehnen, den Rechtsanwälten nach der Rechtsberatung eines sozial Schwachen die Übernahme eines Mandats in der Sache zu verbieten. Der dem sozial Schwachen gewährte Schutz sei dann wieder lückenhaft, da ein Rechtsrat oft nicht ausreiche und er einen Rechtsanwalt im gleichen Umfang wie einen Bemittelten solle in Anspruch nehmen können.

Der Gesetzesvorschlag des Deutschen Anwaltvereins in nach Meinung des niedersächsischen Justizministers eine geeignete Diskussionsgrundlage. An ihm wird nur Einzelkritik geübt. So sollen der Ablehnungsgrund der Überlastung mit anderen Aufgaben für die Übernahme des Mandats eines sozial Schwachen eingeschränkt und seine Geltendmachung von den Standesorganisationen überwacht werden. Ein Ablehnungsgrund sei es aber, wenn der Rechtsanwalt das Anliegen des sozial Schwachen für aussichtslos halte; möglicherweise könne dies staatlich überprüft werden.

Die juristische Praxis wollte die Prüfung der Bedürftigkeit entgegen dem Vorschlag des Deutschen Anwaltvereins einer Behörde übertragen. Trotz möglichen Mißbrauchs spricht der Justizminister sich dafür aus, sie von dem in Anspruch genommenen Rechtsanwalt vorneh-

men zu lassen. Zuzustimmen sei auch dem Vorschlag, der Rechtsuchende solle schriftlich versichern, in der Sache noch keinen anderen Rechtsanwalt um Rat gebeten zu haben. Eventuell könne auch die die Vergütung des Rechtsanwalts festsetzende Stelle durch Vorkehrungen wie das Führen einer Kartei oder Namensliste einen Mißbrauch des außergerichtlichen Armenrechts verhindern.

Als Vergütung soll ein Pauschalbetrag in den Fällen gezahlt werden, in denen die Beratung die übliche Dauer nicht überschreite. Für die sich eventuell anschließende Rechtsbesorgung dürfte die Gewährung einer nach dem Gegenstandswert gestaffelte Vergütung möglich sein, weil hier die Akten des Rechtsanwalts für eine Nachprüfung zur Verfügung stünden.

Es wird vorgeschlagen, auf der Grundlage des außergerichtlichen Armenrechts eine Lösung zunächst zu versuchen. Eine endgültige Entscheidung für dieses Modell könne aber erst getroffen werden, wenn es so weit ausgearbeitet worden sei, daß sich übersehen lasse, ob sich die wesentlichen damit verbundenen Probleme lösen ließen.

h) Nordrhein-Westfalen

In der Antwort auf das Schreiben des Bundesjustizministeriums vom 4. Februar 1974 sprach sich der Justizminister⁸¹⁾ gegen die Errichtung behördlich organisierter Rechtsberatungsdienste aus, zumal sie ohnehin nur die Menschen in den Groß- und Mittelstädten erreichen dürften. Die Betreuung sozial Schwacher solle auch im außergerichtlichen Bereich den Rechtsanwälten anvertraut werden. Durch behördlich organisierte Rechtsberatungsstellen könne wohl kaum eine auch nur annähernd „chancengleiche“ Rechtsberatung erreicht werden. Die dort vornehmlich tätigen Richter, Staatsanwälte und Verwaltungsjuristen seien anders als die Rechtsanwälte Spezialisten. Zumeist seien ihnen die Rechtsgebiete fremd, auf denen sich das persönliche und wirtschaftliche Schicksal des „kleinen Mannes“ entscheide. Die Zivilrichter am Amtsgericht aber, die am ehesten die Rechtsberatung sachgerecht durchführen könnten, seien dafür zu überlastet.

Vor allem aber müsse die öffentliche Rechtsberatung, solle sie der durch einen Rechtsanwalt gleichwertig sein, „parteilich“ sein.

⁸¹⁾ Schreiben des Justizministers Nordrhein-Westfalen an den Bundesjustizminister vom 23. April 1974, Text (Auszug) in AnwBl. 1974/257 f.

Das aber sei dem Juristen des öffentlichen Dienstes fremd. Er werde vielfältigste Zweifel sehen, zurückhaltend taktieren und die Ausgangsposition des sozial Schwachen so von vornherein schwächen. Auch entstünden Gefahren daraus, daß die Berater nur mit den Sorgen einer Bevölkerungsgruppe befaßt würden, sich damit identifizieren und den Blick fürs Ganze verlieren. Demgegenüber komme der Rechtsanwalt mit allen Bevölkerungsgruppen in Berührung. Dieser ständige Wechsel garantiere am ehesten, daß er im Widerstreit der verschiedenen Interessen den Sinn für das rechtlich realisierbare behalte, ohne den eine nüchterne und unvoreingenommene Abwägung der Chancen undenkbar sei.

Unabhängig davon hatte der Petitionsausschuß des Landtags vorgeschlagen, öffentliche Rechtsauskunftsstellen einzurichten; dort sollten sozial Schwache von ehrenamtlich tätigen Spezialisten aus allen Rechtsgebieten Auskünfte erhalten können⁸³⁾. Der Vorschlag fand ein differenziertes Echo, wobei die grundsätzliche Notwendigkeit besseren Rechtsschutzes unbestritten war.

Die CDU verwies auf die in jüngster Zeit in vielen Gemeinden eingerichteten Bürgerberatungsstellen als Anlaufstellen aller Bürger für — auch rechtliche — Auskünfte, Beschwerden und Anregungen. Diese Beratungstätigkeit dürfe nur im kommunalen Zuständigkeitsrahmen erfolgen. Für die weitergehende Rechtsberatung böten sich öffentliche Rechtsauskunftsstellen aber nur an, wenn nicht andere Einrichtungen, wie die Rechtsberatungsdienste der örtlichen Anwaltvereine, den Zweck erfüllen.

Der SPD erschienen kommunale Öffentliche Rechtsauskunftsstellen zur „rechtlichen ersten Hilfe“ ausreichend, wo sozial Schwache sich kostenlos — in der Regel durch Verwaltungsjuristen — über die Rechtslage informieren können⁸⁴⁾. Dies könne die Arbeit der Rechtsanwälte nicht ersetzen; die Bürger könnten aber dort erfahren, ob sie überhaupt Rechtsansprüche haben und wie sie diese durchsetzen können. Im übrigen wäre wahrscheinlich

vielen schon geholfen, wenn alle Rathäuser Auskunftsstellen hätten, wo sie — auch telefonisch — informiert würden, welche Verwaltungsstelle wofür zuständig ist und welche Unterlagen beizubringen seien.

Die FDP neigt aufgrund der Ergebnisse der 50. Konferenz ihrer Fraktionsvorsitzenden aus Bund und Ländern dazu, bei Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsberatung die Anwaltschaft über die schon bestehenden Rechtsberatungsdienste verstärkt zur kostenlosen Rechtsberatung sozial Schwacher heranzuziehen. Gegen staatliche oder kommunale Rechtsberatungsstellen spreche vor allem, daß sie grundsätzlich die Haftung für falschen Rechtsrat ausschließen und in der Regel in ländlichen Gebieten kaum denkbar seien.

i) Rheinland-Pfalz

Erstmals liegt für ein Flächenland ein Vorschlag — in diesem Falle vom Arbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen in Rheinland-Pfalz — für Öffentliche Rechtsberatungsstellen vor⁸⁵⁾. Diese sollen aufgrund der noch zu gewinnenden Erfahrungen stufenweise im ganzen Land eingeführt werden, wobei alle Maßnahmen in engem Kontakt und in Zusammenarbeit mit den Trägern der rechtsberatenden Berufe, vor allem der Rechtsanwälte, verwirklicht werden sollen.

In einer ersten Stufe sollen im Verwaltungswege in einigen, nach ihrer Struktur besonders geeigneten Gemeinden — vor allem in größeren Städten wie Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz — Öffentliche Rechtsberatungsstellen eingerichtet werden. Unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und Eigenständigkeit sollen sie in gewisser organisatorischer Anlehnung an vorhandene Institutionen wie die Ortsgerichte und Sozialämter aufgebaut werden, so daß deren Verwaltungsapparat mitbenutzt werden könnte.

Aufgabenmäßig sollen sich die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen in der ersten Phase darauf beschränken, dem Rechtsuchenden den richtigen Weg und die zuständigen Behörden zur Durchsetzung seiner Ansprüche aufzuzeigen; ihm sollen die Erfolgsaussichten eines gerichtlichen Verfahrens erläutert und gegebenenfalls soll er an einen Rechtsanwalt verwiesen werden.

Für diese erste Aufbaustufe würden relativ wenig personelle und sächliche Mittel benötigt. In den zu gründenden Versuchstellen

⁸³⁾ Alle Berichte über die Tätigkeit der verschiedenen Öffentlichen Rechtsberatungsstellen und die Vorschläge dafür heben die Überparteilichkeit hervor.

⁸⁴⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden: Öffentliche Rechtsberatungsstellen — Wort und Widerwort, in: Landtag intern (Nordrhein-Westfalen), 7. Juni 1974, S. 1 f.

⁸⁵⁾ Dies entspricht in etwa dem Vorschlag der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (OTV) vom Mai 1974.

⁸⁵⁾ Rechtsauskunftsstellen, in: RIM 1/74, S. 2 ff., 4 ff.

sollten ehrenamtlich Richter, Staatsanwälte und Verwaltungsjuristen — auch geeignete Pensionäre — tätig sein. Dabei sei auf eine angemessene fachliche Streuung zu achten, damit für die wichtigen Rechtsgebiete Berater zur Verfügung stünden. Während der Beratungsstunden sollen — nach Hamburger Vorbild — solche Personen Dienst tun, die nach der Berufserfahrung in den üblichen Alltagsfällen Rat geben können. Die Beratung auf Spezialgebieten solle auf Vereinbarung erfolgen.

Falls diese Öffentlichen Rechtsberatungsstellen sich bewähren, sollen sie in einer zweiten Stufe auf weitere Orte und allmählich das ganze Land ausgedehnt werden. In einer dritten Stufe wären die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um ihnen — neben der Bestandsicherung — Aufgaben, etwa die einer Gütestelle, zu übertragen, die sich aus der Natur der Sache anböten, deren Übertragung aber eines Gesetzes bedarf. Ihnen könnten auch die Sühneverfahren zugesprochen werden, wobei der Schiedsmann und die Ortsgerichte institutionell integriert werden könnten.

Über die bloße Rechtsberatung hinaus wurde auch ein Vorschlag für das außergerichtliche und gerichtliche Armenrecht vom Arbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen gemacht⁸⁶⁾. Die Grenzen der „Armut“ seien neu zu bestimmen. Die Voraussetzung des „notwendigen“ Unterhalts solle durch die des „angemessenen“ Unterhalts ersetzt und der Grad der Beeinträchtigung des Unterhalts an der Zumutbarkeit neu orientiert werden. Die Prüfung der etwa durch die Zivilprozeßordnung verlangten Erfolgsaussichten der beabsichtigten Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung müsse dahin gehend eingeschränkt werden, daß die Kostenbefreiung grundsätzlich zu bewilligen sei, es sei denn, daß die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung aussichtslos erscheine.

Die Kostenerstattungspflicht der unterliegenden armen Partei solle insoweit in Wegfall kommen, als der obsiegenden Gegenpartei Kostenbefreiung gewährt worden war, also nicht in allen Fällen. Die Nachzahlungsverpflichtung solle entfallen, so daß die bisherige nur einstweilige Kostenbefreiung in eine endgültige umgewandelt wird. Gleichzeitig damit soll die oft als diskriminierend empfundene Bezeichnung „Armenrecht“ durch die

der „Kostenbefreiung“ ersetzt werden. Für die Rechtsberatung sozial Schwacher im außergerichtlichen Bereich solle eine dem Recht der Kostenbefreiung (Armenrecht) entsprechende Regelung geschaffen werden, wobei die Vergütung der hier tätigen Rechtsanwälte grundsätzlich an die allgemeinen Anwaltsgebühren anzugleichen sei.

Unmittelbar nach Bekanntwerden dieser Vorschläge hat die SPD die Landesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, damit die Landkreise und kreisfreien Städte öffentliche Rechtsauskunfts- und -beratungsstellen einrichten könnten⁸⁷⁾. Anders als CDU und FDP, die zunächst nur Modellversuche vornehmen wollen, hält die SPD⁸⁸⁾ ein Gesetz schon im Anfangsstadium für nötig wegen des Rechtsberatungsmissbrauchsgesetzes. Abgesehen vom fehlenden Armenrecht für die außergerichtliche Rechtsberatung merkte die FDP noch unter anderem die Fragen der Haftung für fehlerhaften Rechtsrat und der Gebühren an.

j) Saarland

Neben der Rechtsberatung durch die Arbeitskammer führt die Landesregierung seit dem 1. Dezember 1974 nach Vereinbarungen mit der Rechtsanwaltskammer und dem Rechtsanwaltsverein einen einjährigen Modellversuch durch⁸⁹⁾. Er ist auf die Amtsgerichtsbezirke Homburg, Merzig und Saarbrücken beschränkt, deren über 400 000 Bewohner für die unterschiedliche Bevölkerungsstruktur des Saarlands repräsentativ sind. Damit sollen die nötigen Erfahrungen für die endgültige Ausgestaltung der Rechtsberatung für sozial Schwache im ganzen Land gewonnen werden.

Sozial schwache Rechtsuchende⁹⁰⁾ erhalten nach Darlegung und gegebenenfalls Nachweis

⁸⁶⁾ Vgl. Anm. 26, insbes. S. 9.

⁸⁷⁾ LT-Drs, 7/2363 vom 8. November 1973.

⁸⁸⁾ Wilhelm Dröscher MdL, LT-Protokoll 7/2040/1

⁸⁹⁾ Vgl. zum folgenden: Justizpolitisches Schwerpunktprogramm des Ministers für Rechtspflege vom 29. November 1974, die Allgemeine Verfügung des Ministers für Rechtspflege Nr. 25/74 vom 23. Oktober 1974 (GNr. A 3006—1) betr. die Rechtsberatung für Bürger mit geringem Einkommen sowie die Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage der SPD-Fraktion betr. kostenlose Rechtsberatungsstellen für alle Bürger vom 11. November 1974, LT-Drs. 6/1717.

⁹⁰⁾ Als sozial schwach gelten Sozialhilfeempfänger und solche Personen, deren Einkommen den doppelten Sozialhilfesatz und deren Vermögen den fünffachen Sozialhilfesatz nicht überschreiten, wobei Belastungen mit Unterhaltsleistungen für Familienangehörige und andere Unterhaltsberechtigte, Mieten und sonstige Belastungen berücksichtigt werden

ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse von einem durch den aufsichtführenden Richter eigens dafür bestellten Rechtspfleger des Amtsgerichts ihres Wohnsitzes⁹¹⁾ einen Berechtigungsschein, um sich durch einen im Saarland niedergelassenen Rechtsanwalt ihres Vertrauens, der dazu bereit ist, den nötigen Rechtsrat und Rechtsschutz gewähren zu lassen, es sei denn, sie haben aufgrund dieser Regelung in derselben Sache schon einmal einen Rechtsanwalt konsultiert.

Gegen Einsendung des Berechtigungsscheins an den Justizminister erhält der Rechtsanwalt für die Rechtsbesorgung aus öffentlichen Mitteln eine Pauschalvergütung⁹²⁾. Der sozial schwache Rechtsuchende muß eine Selbstbeteiligung leisten. Erhält er, etwa aufgrund eines gewonnenen Prozesses, gegen einen Dritten einen Kostenerstattungsanspruch, so kann der Rechtsanwalt von diesem den vollen Ersatz seiner Gebühren verlangen.

k) Schleswig-Holstein

Als einziges Flächenland hat Schleswig-Holstein — zum Teil seit Jahrzehnten — einige kommunale Rechtsberatungsstellen. Anders als in Hamburg sind dort keine aktiven Richter tätig. Die SPD hat daher beantragt, das Landesrichtergesetz entsprechend zu erweitern⁹³⁾, um neben den Rechtsanwälten und Verwaltungsjuristen — so ihre Begründung⁹⁴⁾ — diese besonders qualifizierten Kräfte für die Mitarbeit in den Rechtsberatungsstellen zu gewinnen — eine Aufgabe, die auch von den Schiedsmännern wahrgenommen werden könnte. Zusätzlich wurde die ungeklärte Haftungsfrage angemerkt. Ein Landesgesetz für die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen solle aber erst verabschiedet werden nach Auswertung der Erfahrungen der bestehenden und im Aufbau befindlichen Einrichtungen.

⁹¹⁾ Anders als in allen anderen Modellen werden also die für die Ausstellung der für die Beantragung des gerichtlichen Armenrechts zuständigen Sozialämter ausgeschaltet; im Falle der Beantragung des gerichtlichen Armenrechts für einen Prozeß muß die Armut also erneut nachgewiesen werden.

⁹²⁾ Für eine Anlaufphase von sechs Monaten haben die saarländischen Rechtsanwälte auf eine Vergütung verzichtet.

⁹³⁾ Antrag zur Ergänzung von § 5 des Gesetzentwurfs zur Änderung des Landesrichtergesetzes, LT-Drs. 7/1085 vom 26. August 1974 (analog § 65 Hamb.RiG).

⁹⁴⁾ Klaus Klingner MdL, LT-Protokoll 7/3927 f.

Die CDU will die öffentliche Rechtsauskunft für sozial Schwache verbessern; sie lehnt aber den Einsatz aktiver Richter ab. Hamburg habe genug Richter, so daß nicht einer einen Streit entscheiden müsse, obwohl er vorher eine Partei beraten habe. Das aber sei in einem Flächenland mit vielen kleinen, eventuell sogar einstelligen Gerichten unvermeidbar.

Zur Absicherung der positiven Arbeit der bisherigen in den Bürgerberatungsstellen der Stadt- oder Kreisverwaltungen eingerichteten und der geplanten Öffentlichen Rechtsberatungsstellen hat das Innenministerium im Juli 1974 Grundsätze für ihre Arbeit festgelegt⁹⁵⁾. Sie sollen sozial Schwachen⁹⁶⁾ gegen geringe Gebühr Rat und Hilfe in Rechtsangelegenheiten aller Art erteilen und anstreben, als Gütestelle und Vergleichbehörde anerkannt zu werden. Grundlage der Arbeit ist das Beratungsgespräch über die Rechtslage und Rechtswege. Die Öffentliche Rechtsberatungsstelle soll dem Rechtsuchenden bei der außergerichtlichen Rechtsverfolgung helfen, sich dazu telefonisch oder schriftlich mit seinem Gegner, Behörden oder anderen Beteiligten ins Benehmen setzen, für ihn Schriftsätze, Verträge und ähnliches abfassen, bei Notwendigkeit eines Prozesses auf die Möglichkeit der Beiordnung eines Rechtsanwalts im Armenrechtsverfahren hinweisen und dazu das Armenrechtszeugnis erteilen.

Die Rechtsberatung soll in erster Linie durch Rechtsanwälte, die von der Rechtsanwaltskammer vorzuschlagen sind, geleistet werden, die eine pauschale Aufwandsentschädigung pro Beratungstag erhalten sollen; wegen der Qualität und Kontinuität der Beratungstätigkeit sollen sie bereit und in der Lage sein, einige Tage in der Woche halbtags in der Rechtsberatung zu arbeiten. Sofern solche Rechtsanwälte nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, können auch andere Juristen mit der Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haupt- oder nebenamtlich als Berater tätig sein.

⁹⁵⁾ Grundsätze für die Errichtung von Rechtsauskunfts- und Beratungsstellen für Bürger mit niedrigem Einkommen, Runderlaß des Innenministeriums vom 13. Juli 1974, Amtsblatt für Schleswig-Holstein 1974/595.

⁹⁶⁾ Empfänger von Sozialhilfe, Schwerbeschädigte und Kriegsbeschädigte mit einer Erwerbsminderung von 100% und Personen mit einem Einkommen von weniger als dem doppelten Sozialhilfesatz.

V. Weitere Vorschläge und Stellungnahmen zu bestehenden und geplanten Rechtsberatungsdiensten

1. Deutscher Anwaltverein

Nach Meinung des Deutschen Anwaltvereins⁹⁷⁾ hätte erwartet werden können, daß angesichts der jahrelangen Diskussionen die Justizminister in ihrem Beschluß vom 6. und 7. Mai 1974 und ihren konkreten Initiativen das Problem nicht auf die bloße Rechtsberatung reduziert hätten. Der sozial Schwache brauche in verhältnismäßig vielen Fällen nicht nur eine Beratung, sondern auch rechtskundige Vertretung gegenüber Dritten. Hinter der von den Länderjustizministern beschlossenen „Erprobung verschiedener Lösungsmöglichkeiten“ verberge sich die Absicht, weithin vollendete Tatsachen zu schaffen, also Bürgerberatungsstellen und ähnliches einzurichten, um diese auf der nächsten Justizministerkonferenz als „bewährt“ hinzustellen, so daß ein Bundesgesetz zur Rechtshilfe für sozial Schwache verhindert werden könne. Auch seien in keiner Weise die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Befürwortern der Behörden- und der Anwaltslösung geklärt.

Entscheidendes Ziel der außergerichtlichen Rechtshilfe für sozial Schwache sei, ihn auch in diesem Bereich zu emanzipieren, ihn also dem Begüterten soweit wie irgend möglich gleichzustellen. Das sei nur durch die Anwaltslösung zu erreichen. Gegenüber der Behördenlösung biete sie die Vorteile der grundsätzlich freien Anwaltswahl, die Vertretung durch den Rechtsanwalt gegenüber Dritten einschließlich anderen Behörden und der Verfügbarkeit von Rechtsanwälten in erreichbarer Entfernung für jeden Rechtssuchenden.

Nicht nur Öffentliche Rechtsberatungsstellen erteilten neutralen und objektiven Rechtsrat. Auch der Rechtsanwalt müsse schon im Interesse des Rechtssuchenden den Sachverhalt sorgfältig und objektiv ermitteln, um Maßnahmen und gegebenenfalls einen Prozeß empfehlen zu können⁹⁸⁾. Von da an sei er einseitiger

⁹⁷⁾ Außergerichtliches Armenrecht für sozial schwache Bürger, in: Justizpolitische Mitteilungen des Deutschen Anwaltvereins, Nr. III/74 vom 19. Juni 1974.

⁹⁸⁾ Vgl. zum folgenden die Begründung des vom DAV vorgelegten Gesetzentwurfs über die außergerichtliche Rechtshilfe für Minderbemittelte (vgl. Anm. 29 Satz 2), in: AnwBl. 1974/255 ff., 258 ff.

Interessenvertreter seines Mandanten, die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen tun ablehnten; damit aber gebe es keine Chancengleichheit für den sozial schwachen Rechtssuchenden mit dem begüterten. Es könne auch gar nicht Aufgabe des Staates sein, einem Staatsbürger gegen den anderen zu helfen. Auf Behördenpapier geschriebene Zahlungsaufforderungen und von Beamten oder gar aktiven Richtern ausgesprochene Vertretungsempfehlungen etc. seien irreführend. Sie verwischten nicht nur die staatliche Aufgabenstellung, sondern veranlaßten oft den angesprochenen Bürger zu einem ungerechtfertigten Nachgeben.

Die Chancengleichheit sei noch gering, wenn Ansprüche gegen den Staat geltend gemacht würden. Als Behörde genossen die bestehenden Öffentlichen Rechtsberatungsstellen schon heute weniger Vertrauen und geringere Glaubwürdigkeit in diesen Fällen. In Hamburg seien in Hamburg nur 0,5 % aller Beratungsfälle verwaltungsrechtlicher Natur⁹⁹⁾; in Lübeck ist es keiner¹⁰⁰⁾. Es sei zudem fraglich, ob die unmittelbare Kontaktaufnahme des Beraters zur zuständigen Behörde einer Verwaltungsrechtssache zu einem anderen als dem von dieser gewünschten Beratungsergebnis führen wird¹⁰¹⁾.

Soweit für den sozial Schwachen neben der Beratung eine außergerichtliche Interessenvertretung nötig werde, sei diese sich in

⁹⁹⁾ 308 von 59 360, vgl. Anm. 51.

¹⁰⁰⁾ Vgl. Anm. 54.

¹⁰¹⁾ Der DAV zeigt dies an einem Fall des Ausländerrechts: Als 1973 nach der Olympiade viele arabische Studenten abgeschoben wurden, trat auch Araber, gegen die kein begründeter Verbleib bestand. Ein bereits in Abschiebehaft genommener Araber bat den Rechtsanwalt und wissenschaftlichen Assistenten der Universität Hamburg, Dr. Rittstieg, um Hilfe. Dr. Rittstieg, Spezialist für öffentliches und insbesondere Ausländerrecht, zunächst vergeblich das Verwaltungsgericht anzureichen, erreichte dann aber in kürzester Frist vom Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung zugunsten des Arabers. Es sei zweifelhaft, ob die Beratung durch die ORA zum gleichen Ergebnis geführt hätte. Es werde auch dadurch unterstrichen, daß die Universitätsbehörde Dr. Rittstieg unter Berufung auf die Treuepflicht der Beamten untersagte, den Studenten weiter als Rechtsanwalt zu vertreten und in gelagerten Fällen als Rechtsanwalt tätig zu sein. Vgl. AnwBl. a. a. O., S. 257.

Regel über eine längere Zeit erstreckende Tätigkeit nur in einem dafür eingerichteten Anwaltsbüro durchführbar, nicht aber in einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle mit ständig wechselnden Beratern. Denn zwischen der von dieser geleisteten Rechtshilfe, einem Rechtsrat und eventuell einem Schreiben an einen Dritten und einer endgültigen außergerichtlichen Bereinigung oder der Überleitung in einen Prozeß — nur ein sehr kleiner Teil aller rechtlichen Probleme und Auseinandersetzungen komme bis in dieses Stadium — bestehe ein weites Feld notwendiger Rechtsbetreuung, auf dem der sozial Schwache derzeit ohne kostenlosen Rechtsschutz stehe. Dies betreffe auch die ordnungsgemäße Aktenführung, Fristwahrung, Aufbewahrung von Urkunden etc., die für eine Behörde nicht zu leisten seien.

Die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen nähmen schließlich für sich in Anspruch, Prozesse zu verhüten und damit die Gerichte zu entlasten. Unabhängig davon, daß es dafür keinen statistischen Nachweis gebe¹⁰³⁾, wäre doch der Eindruck für den sozial schwachen Rechtsuchenden fatal, die in der Öffentlichen Rechtsberatungsstelle Tätigen, etwa aktive Richter, wollten die Justiz entlasten und deshalb Streitfälle schlichten. Diese Einrichtungen böten also schon vom Ansatz her nichts Gleichwertiges, sondern etwas anderes, wovon dann den begüterten Rechtsuchenden auszuschließen, Zweifel erwecke. Zunehmend werde daher gefordert, sie allen Bürgern zugänglich zu machen. Damit aber nehme auch die Wahrscheinlichkeit zu, daß in einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle beide Seiten von verschiedenen Beratern gegeneinander betraut werden — ein für Rechtsanwälte strafbares Verhalten.

Schließlich könnten Öffentliche Rechtsberatungsstellen auch nicht die „Schwellenangst“ vor der Inanspruchnahme von Gerichten vermindern. Zumindest nach dem Herkommen stünden Richter und Verwaltungsjuristen den sozial Schwachen ferner als Rechtsanwälte. Schon darum sei zweifelhaft, ob diese lieber eine Behörde mit einem anonymen Berater — sei es ein Beamter oder ein dort tätiger Rechtsanwalt — als einen Rechtsanwalt zur Rechtsberatung aufsuchen würden. Die Schwellenangst sei eher eine Kostenangst. Dafür spreche, daß das gerichtliche Armen-

recht in über 90 % der Fälle vom Rechtsanwalt beantragt werde. Wer wegen der Anwaltskosten unbesorgt sein zu können glaube, scheue also nicht den Weg zum Rechtsanwalt. Zudem habe die Zahl der Rechtsschutzversicherten sehr stark zugenommen; auch dies ein Beweis dafür, daß das Kostenrisiko vermindert oder beseitigt werden solle.

Entscheidend ist für den Deutschen Anwaltverein auch die Frage der Haftung. Rechtsanwälte haften für „Kunstfehler“ einschließlich mangelnder Fristwahrung etc. und sind berufshaftpflichtversichert¹⁰³⁾. Die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen schließen die Haftung in der Regel aus. Trete durch fehlerhafte Rechtsberatung oder -besorgung ein Schaden ein, treffe er den sozial Schwachen nicht nur weitaus schwerer als den Begüterten, sondern dieser habe auch keinerlei Ersatzansprüche.

Der Deutsche Anwaltverein hat daher zur Verwirklichung der Anwaltslösung als bisher erste Organisation einen (Diskussions-)Entwurf eines Bundesgesetzes über die außergerichtliche Rechtshilfe für Minderbemittelte¹⁰⁴⁾ vorgelegt; eigenständige Regelungen der Länder oder gar der Gemeinden würden die dringend nötige bundesweite Aufklärung dieses Personenkreises unmöglich machen. Der sozial schwache Rechtsuchende erhält einen Rechtsanspruch auf Beratung und in der Regel auch Vertretung in Rechtssachen im außergerichtlichen Bereich einschließlich des Verwaltungsverfahrens und gegebenenfalls auf Durchführung von Rechtsmitteln gegen ihn benachteiligende Entscheidungen, sofern er nicht in derselben Sache schon einmal die Hilfe eines Rechtsanwalts in Anspruch genommen hatte und die Rechtsverfolgung oder -verteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint.

Die Hilfe wird gewährt durch einen Rechtsanwalt seiner Wahl, grundsätzlich aus dem Amtsgerichtsbezirk seines Wohnsitzes. Die Rechtssache wird in dessen Kanzlei wie die eines bemittelten Ratsuchenden bearbeitet. Der Rechtsanwalt kann die Übernahme des Mandats nur ablehnen aus wichtigen Grün-

¹⁰³⁾ Vgl. Angaben über die Zahl der Gerichtsverfahren in den Bundesländern, in: LT-Drs. Saarland 6/1684 vom 17. Oktober 1974, S. 41.

¹⁰³⁾ Als einer der wenigen Öffentlichen Rechtsberatungsdienste schließt die Angestelltenkammer Bremen die Haftung nicht aus, hat die Berater aber nicht berufshaftpflichtversichert. Ähnliches gilt neuerdings für die ORA in Hamburg hinsichtlich des Haftungsausschlusses.

¹⁰⁴⁾ Es wird der wirtschaftlich-finanzielle Maßstab von § 114 ZPO übernommen.

den: aus religiösen, weltanschaulichen oder politischen Gründen, wegen fehlender Rechtskenntnis im Einzelfall oder weil er die Rechtsangelegenheit wegen Überlastung nicht ordnungsgemäß durchführen kann. Er muß dem Rechtsuchenden dann bei der Suche nach einem anderen Rechtsanwalt helfen. Findet dieser keinen bereiten Rechtsanwalt, muß ihm die örtliche Rechtsanwaltskammer einen beordnen, kennt der Rechtsuchende keinen geeigneten Rechtsanwalt, kann er sich in der für seinen Wohnsitz zuständigen „Anlaufstelle“¹⁰⁵⁾ einen oder mehrere empfehlen lassen. Dort werden in der Regel die Voraussetzungen für die Gewährung des außergerichtlichen Armenrechts geprüft, soweit das nicht den Sozialbehörden übertragen oder dem in Anspruch genommenen Rechtsanwalt überlassen wird.

Der sozial schwache Rechtsuchende muß eine Kostenpauschale zahlen, die der Rechtsanwalt erlassen kann. Dieser hat keinen weiteren Vergütungsanspruch gegen ihn; er erhält dafür aus der Landeskasse eine Gebühr nach den Grundsätzen des gerichtlichen Armenrechts, im Falle bloßer Beratung eine Pauschalgebühr.

Ein Gutscheinsystem wird abgelehnt. Der sozial schwache Rechtsuchende müsse damit zwei verschiedene Stellen in Anspruch nehmen. Das sei zudem unrationell und teurer. Denn da der Rechtsanwalt auch diesen Fall völlig neu bearbeiten müsse, könne seine Vergütung nicht geringer sein als in einem Fall ohne vorgeschaltete staatliche Beratungsstelle, auch wenn diese nur rechtliche erste Hilfe leiste¹⁰⁶⁾.

Die Kosten der vorgeschlagenen Anwaltslösung seien sehr viel geringer als bei der Behördenlösung, zumal, wenn eine den 15 000 Rechtsanwaltskanzleien entsprechende Zahl von Öffentlichen Rechtsberatungsstellen eingerichtet werde. Es sei von rund 10 000 Rechtsberatungsfällen je eine Million Einwohner auszugehen. Nach den Schätzungen der in den Rechtsberatungsdiensten der örtlichen Anwaltvereine tätigen Rechtsanwälte seien etwa 10 bis 20 % der Fälle durch eine Kurzauskunft zu erledigen, 50 bis 60 % durch einfache Aus-

¹⁰⁵⁾ Sie werden von den Landesjustizverwaltungen im Einvernehmen mit den örtlichen Anwaltvereinen eingerichtet. Die dort tätigen Rechtsanwälte dürfen Kurzauskünfte erteilen, wenn mit hinlänglicher Sicherheit erkennbar ist, daß die Sache damit erledigt werden kann.

¹⁰⁶⁾ Hierbei ist vor allem an den OTV-Vorschlag gedacht, obwohl die Anlaufstelle nach dem DAV-Vorschlag eine ähnliche Funktion erfüllt.

künfte, 20 bis 40 % brauchten größere Arbeitseinsatz sowie oft auch Korespondenz und Verhandlungen mit Dritten einschließliche Behörden.

Für die Kurzauskünfte in den Anlaufstellen würden keine Kosten entstehen¹⁰⁷⁾. Für die einfachen Auskünfte wird mit 110 000 DM je eine Million Einwohner gerechnet; die übrigen Fälle würden 130 000 DM benötigen¹⁰⁸⁾. Für die Bundesrepublik Deutschland einschließlich West-Berlin würden die Kosten 14,4 Millionen DM betragen. Dieser Betrag mindere sich vor allem in den Fällen mit größerem Arbeitseinsatz um diejenigen Anwaltskosten, die bei einem anschließenden Gerichtsverfahren auf die dort entstehenden Anwaltskosten anzurechnen seien und die bei außergerichtlicher Erledigung von einem Dritten als Schadensersatz oder aufgrund gesetzlicher Erstattungspflicht zu zahlen sind.

Bei den Kosten der Behördenlösung sei auch zu bedenken, daß die ehrenamtliche Mitarbeit der Berater wie in Hamburg¹⁰⁹⁾ auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten sei. In Berlin würden sie schon heute wie öffentliche Bedienstete des höheren Dienstes bezahlt. Letztlich würden also große Personalkosten entstehen. Zudem könnten die Kosten der öffentlichen Rechtsberatung in einem späteren Prozeß oder bei Kostenübernahme durch einen Dritten nicht in Ansatz gebracht werden, seien also anders als bei der Anwaltslösung von der Staatskasse zu tragen.

2. Der OTV-Vorschlag für rechtliche „Erste Hilfe“

Der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (OTV) schwebt vor¹¹⁰⁾, Bemittelten wie sozial Schwachen gegen Gebühr „Erste Hilfe“ in Rechtssachen zu bie-

¹⁰⁷⁾ Allerdings sollen die dort tätigen Rechtsanwälte eine Stundenpauschale von DM 60,— erhalten, was schon heute manche Gemeinden für die von ihnen eingerichteten Mieterberatungsstellen an dort tätige Rechtsanwälte zahlen.

¹⁰⁸⁾ Die AsJ Bremen rechnet mit rund DM 400 000 bei 15 000 Beratungen für rund 800 000 Berechtigte.

¹⁰⁹⁾ Auch die AsJ Bremen geht von ehrenamtlicher Mitarbeit der Berater aus.

¹¹⁰⁾ Die von der Fachgruppe Richter und Staatsanwälte in der OTV zu den Vorstellungen des Bundesjustizministers über Rechtsberatung für Bürger mit geringem Einkommen außerhalb eines gerichtlichen anhängigen Verfahrens erarbeitete vorläufige Stellungnahme der OTV wurde dem Bundesjustizministerium im Mai 1974 zugeleitet, bisher aber noch nicht von der OTV veröffentlicht.

ten¹¹¹⁾). Die Beschränkung eines allgemein zugänglichen Rechtsberatungssystems auf sozial Schwache könne der staatlichen Aufgabe, die Kompliziertheit des Rechtssystems durch Information über die Art und Weise sachgerechten Verhaltens erträglich zu machen, nicht gerecht werden. Da das Kostenrecht gerichtlicher Verfahren und das Gebührenrecht der Rechtsanwälte nicht weniger kompliziert seien als die übrige Rechtsordnung, bestehe für jeden das legitime Bedürfnis, auf übersichtliche Weise Zugang zu einer ersten Rechtsberatung zu erhalten.

Es soll keine Rechtshilfe im engeren Sinne geboten werden (wie durch eine Öffentliche Rechtsberatungsstelle). Vielmehr sollen Rechtssuchende mündlich unterrichtet werden, ob ein von ihnen vermuteter Anspruch nach ihrer Darstellung bestehen würde, dieser also schlüssig ist, oder ob sie sich, wieder nach ihrer Darstellung, wehren sollen, wenn sie mit einem Verfahren überzogen worden sind; in beiden Fällen soll auch ein Überblick über das ungefähre Kostenrisiko gegeben werden. Weiter gehört dazu die Beratung über die einzuschlagenden Rechtswege, eventuell zu wählende Fristen, die Möglichkeit der Erlangung des Armenrechts, die Höhe der Kosten einer eingehenden anwaltlichen Beratung sowie gegebenenfalls telefonische Terminabsprachen für den Rechtssuchenden mit anderen Beratungsstellen wie Ehe- und Erziehungsberatung, Schul- oder Ausbildungsberatung. Dazu gehören aber nicht die Übernahme einer Rechtsvertretung, weder für einen Prozeß noch für ein vorprozessuales Aufforderungs- oder Erwidernsschreiben, die Erteilung eines Rechtsgutachtens jeglicher Art und grundsätzlich auch nicht die Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Rechtsmittels in einem noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen (gerichtlichen) Verfahren.

Die Rechtsberatung muß objektiv sein; der Raterteilende darf dem (potentiellen) Prozeßgegner des Rechtssuchenden also auch dem Anschein nach nicht näher stehen als diesem selbst. Die Rechtsberatung muß zugleich aber

darauf bedacht sein, das Interesse des Rechtssuchenden bestmöglich zu wahren.

Damit die Rechtsberatung für alle Bürger erreichbar ist, soll sie zumindest an jedem Ort, an dem ein Gericht ist, eingerichtet werden. Als Teil der Daseinsvorsorge könne sie den Gemeinden, bei größeren Gerichtsbezirken den Landkreisen übertragen werden. Als Form vorsorgender Rechtspflege könne sie auch den Landesjustizverwaltungen eingegliedert werden, wobei die bereits bestehenden Rechtsantragsstellen vor allem der Amtsgerichte entsprechend auszubauen seien. In jedem Falle müßten sie einer wirksamen Aufsicht und zumindest diese einer öffentlichen, also einer parlamentarischen Kontrolle unterstellt werden¹¹²⁾.

Die Rechtsberatung soll qualifizierten und erfahrenen Rechtspflegern übertragen werden, wie sie schon heute in diesen Rechtsantragsstellen arbeiten. Ihnen seien entsprechende Beförderungsmöglichkeiten einzuräumen. Ein zusätzlicher Behördenapparat müsse dann im Gegensatz zu den Öffentlichen Rechtsberatungsstellen nicht aufgebaut werden. Die demgegenüber entstehende Beratungslücke solle von den Rechtsanwälten gefüllt werden.

Richter könnten fachlich die Rechtsberatung so gut wie Rechtsanwälte vornehmen. Sie dürften aber nicht deshalb herangezogen werden, weil sie am ehesten gütliche Einigungen und Vergleiche herbeiführen, also prozeßvermeidend wirken könnten. Die Rechtsberatung müsse auf die Interessen des Rechtssuchenden bezogen sein, nicht auf irgendeine Prozeßökonomie. Die OTV wendet sich daher gegen die Errichtung einer „Nebenjustiz“ durch ein System Öffentlicher Rechtsberatungsstellen nach Hamburger Muster in der ganzen Bundesrepublik. Als Schieds- und Gütestellen mit der Möglichkeit des Abschlusses vollstreckungsfähiger Vergleiche würden sie zu einer Art Vorschalt- oder Nebengerichtsbarkeit im Stile der früheren Friedensgerichte werden. Damit werde zudem auch der Verfassungsauftrag verfehlt, dem Bürger eine rechtliche Hil-

¹¹¹⁾ Nach jüngsten Hinweisen glaubt auch das Bundesjustizministerium, staatliche Beratungsstellen könnten nur solche „Erste Hilfe“ leisten, im übrigen müsse eine Anwaltslösung Platz greifen; vgl. Recht, Informationen des Bundesjustizministeriums 1974/100 f, sowie Justizpolitische Mitteilungen des Deutschen Anwaltsvereins vom 8. August 1974, abgedruckt in: Der Weg, Niedersächsische Zeitschrift für Straffälligenhilfe, Heft 3/1974, S. 22.

¹¹²⁾ Daher sei es bedenklich, die Rechtsberatung für jedermann dadurch sicherzustellen, daß sie für die Rechtsanwälte zur Standespflicht wird. Eine so erzwungene Rechtsberatung sei nicht mehr sinnvoll, während das Einschreiten der Aufsichtsbehörde zur Gewährleistung der Rechtsberatung durch eine ihr unterstehende Behörde möglich sei, ohne die eigentliche Rechtsberatungstätigkeit zu berühren. Rechtsanwälte sollten aber auf freiwilliger Basis hinzugezogen werden.

fe zur Wahrnehmung seiner Interessen innerhalb des Rahmens der bestehenden Rechtsordnung zu geben.

Unbeschadet dessen gebe es grundsätzliche Bedenken gegen die Heranziehung von Richtern zur öffentlichen Rechtsberatung. So wie der Bürger den Rechtsanwalt als berufenen Berater in allen Rechtsangelegenheiten sehe und dabei nicht davon abstrahieren könne, daß die Beratung für ihn auch materielle Existenzgrundlage sei (und um der freien Advokatur willen auch sein müsse), so sehe er im Richter den, der den aus widerstreitenden Interessen entstehenden Streit ohne Bindung an die Interessen einer Partei entscheiden müsse. Diese Funktion sei unvereinbar mit der juristischen Beratung eines Bürgers gegen einen anderen im Rahmen einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle. Zudem habe sein Rechtsrat für den Rechtsuchenden schon etwas von der Autorität eines Urteils, womit dieser letztlich irreführt werde, da er von ihm eben kein Urteil erhalte.

VI. Schlußbetrachtung

1. Ausgangslage

Eine Fülle verschiedener Modelle wurde bisher praktiziert oder vorgeschlagen, um sozial Schwachen kostenlos oder gegen eine geringe Gebühr Rat und zumeist auch Hilfe in Rechtsangelegenheiten zu gewähren. Die sehr unterschiedliche regionale und demographische Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird unbeschadet der Beurteilung ihrer Nützlichkeit weiter eine Vielfalt von behördlich strukturierten Rechtsberatungsdiensten — seien sie von Behörden oder der Anwaltschaft getragen — nötig machen. Insbesondere die Einführung von Öffentlichen Rechtsberatungsstellen läßt sich nicht bundesweit durchführen aus den überzeugend von verschiedenen Flächenländern, insbesondere Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, vorgetragenen Gründen.

Andererseits ist es zumindest fraglich, ob entsprechend dem Vorschlag des Deutschen Anwaltvereins sinnvollerweise die bestehenden und sehr effektiv arbeitenden Öffentlichen Rechtsberatungsstellen zugunsten der Anwaltslösung aufgelöst werden sollten, zumal die hier vorgetragenen Kostenberechnun-

Schließlich sprächen auch praktische Gesichtspunkte gegen die Beteiligung von Richtern in jeder Form der öffentlichen Rechtsberatung. Ausgenommen vielleicht die Stadtstaaten bestehe die Gefahr, daß, sollte ihre spezielle Rechtskunde genutzt werden, die Beratung mit der richterlichen Berufstätigkeit kollidiere. Hinzu komme, daß bei ihrer jetzigen beruflichen Überbelastung kaum mit einer ausreichenden freiwilligen Beteiligung von Richtern zu rechnen sei ¹¹³⁾.

Die OTV weist schließlich auf die bereits bestehenden Rechtsberatungseinrichtungen auf gewerkschaftlicher, vereinsrechtlicher, behördlicher oder freiberuflicher Ebene insbesondere auf Spezialgebieten hin. Sie könnten in einer öffentlichen Rechtsberatung nicht völlig integriert werden, teils wegen ihrer hohen Spezialisierung, teils wegen der Beschränkung auf bestimmte Personenkreise. Auf sie solle durch die Rechtsauskunftstellen aber gegebenenfalls ebenso verwiesen werden wie auf die Rechtsanwälte.

gen zweifelhaft erscheinen ¹¹⁴⁾. Die Behördenlösung ist zumindest für Großstädte durchführbar und nicht teurer als die Anwaltslösung; den bei weitem finanziell günstigsten Rechtsberatungsdienst bietet die Öffentliche Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle in Lübeck.

Die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen übernehmen zwar nicht die Rechtsvertretung des

¹¹³⁾ Darauf hat auch die Vertreterversammlung des Deutschen Richterbundes im April 1974 in Trier in einer Resolution hingewiesen; vgl. Text in AnwBl. 1974/257.

¹¹⁴⁾ So berücksichtigt der DAV nicht die Kosten der Anlaufstellen, die nur dann unerheblich sind, wenn die Rechtsantragsstellen der Gerichte die Aufgabe übernehmen und sich auf die Auslegung von Listen beschränken, in die sich die Rechtsanwälte unter Angabe ihrer Spezialgebiete eintragen. Außerdem setzt er im Vergleich zu den Berichten der bestehenden ORAs die Zahl der zu erwartenden Beratungen zu gering ein; auf je eine Million Einwohner umgerechnet gab es in Berlin 13 500, in Hamburg 34 700 und in Lübeck 14 800 Beratungen; für Bremen rechnet die AsJ mit 18 800 Beratungen. Richtig ist allerdings das Argument des DAV, daß die ORAs die Beratungsberechtigung großzügig handhaben, und derzeit noch auf dem Lande wahrscheinlich sehr viel weniger Personen von einer Rechtsberatung Gebrauch machen werden.

sozial schwachen Rechtsuchenden vor einem Gericht; hier schließt sich jedoch nahtlos das gerichtliche Armenrecht an. Allerdings ist dem Deutschen Anwaltverein zuzugeben, daß die Rechtsbesorgung im außergerichtlichen Bereich bei den Behördenlösungen unzureichend ist. Einen weiteren erheblichen Vorteil hat die Anwaltslösung hinsichtlich der Haftung des Rechtsanwalts für fehlerhaften Rechtsrat und -besorgung. Schließlich hat der Deutsche Anwaltverein zu Recht Zweifel wegen der Glaubwürdigkeit einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle bei der Beratung in einer Verwaltungsrechtssache vorgetragen.

Beide Lösungsmodelle sind aber ungeeignet, die vom Deutschen Anwaltverein zu Recht angeführte Kostenschwelle zu beseitigen. Sie bieten zwar dem sozial Schwachen ohne oder gegen eine geringe Gebühr Rechtsberatung und eine mehr oder minder intensive Rechts Hilfe. Keines aber kann das hohe Kostenrisiko des sozial Schwachen für den Fall des Unterliegens und damit diese faktische „Rechtswegsperre“¹¹⁶⁾ beseitigen. Die Entscheidung der Gerichte ist für keinen Berater — ob in einer Öffentlichen Rechtsberatungsstelle oder von einem Rechtsanwalt — vorauszuberechnen. Während der öffentliche Bedienstete jedes anderen Amtes dem Erwartungshorizont des Rat- oder Hilfesuchenden genügen kann, muß er gegenüber dem um Rechtsrat oder Hilfe Nachsuchenden dahinter zurückbleiben; denn dieser will sein Recht, oder was er dafür hält, nicht nur einen Rat. Er kann ihm aber nur aufgrund seiner Sach- und Rechtskenntnis seine Beurteilung der Chancen eines Prozesses oder eines außergerichtlichen Verfahrens vortragen und gegebenenfalls die Voraussetzungen für die Gewährung des gerichtlichen Armenrechts dokumentieren. Vor allem das Kostenrisiko für den nie auszuschließenden Fall des Unterliegens kann er ihm nicht abnehmen.

Dies kann durch die Beseitigung der Gerichtskosten nicht grundsätzlich geändert werden. Zum einen ist der Staat nicht nur berechtigt, Gebühren für die Leistungen seiner Gerichte zu erheben; sondern die tatsächlichen Kosten dafür sind so hoch, daß der Verzicht auf die Gebühren die Staatskasse erheblich belasten

würde¹¹⁶⁾. Zumal dann, wenn diese an die öffentliche Rechtsberatung zu koppelnde Folge allen Bürgern zugute kommen soll. Zum anderen sind die Gerichtskosten nur der kleinere Teil der durch einen Prozeß entstehenden Kosten insbesondere gegenüber den Rechtsanwaltsgebühren.

Im Bundesjustizministerium wird daher erwogen¹¹⁷⁾, zur Ausgestaltung des gerichtlichen Armenrechts dieses durch ein Tabellensystem zu ersetzen, mit dem für den Regelfall die zumutbare Kostenlast im Verhältnis zum Einkommen festgestellt werden können soll. Weiterhin sollen der Grundsatz der vorläufigen Kostenbefreiung entweder eingeschränkt oder durch eine endgültige Kostenbefreiung ersetzt werden; die Prüfung der Erfolgsaussicht soll auf diejenigen Gesichtspunkte reduziert werden, die auch für den begüterten Rechtsuchenden maßgebend sind; dem sozial Schwachen soll ein Rechtsanwalt immer dann beigeordnet werden, wenn die Gegenpartei anwaltlich vertreten ist. Allerdings werde das zu erheblichen Mehrkosten für die öffentliche Hand führen und das Kostenrisiko für den Fall des Unterliegens nicht beseitigen.

Bisher wurde nur in Rheinland-Pfalz ein Vorschlag gemacht, der dieses zumindest erheblich einschränken würde — auf Kosten der öffentlichen Hand oder zu Lasten der Gegenpartei des sozial Schwachen. Die Verbesserung des Rechtsschutzes dürfe aber nicht zu Lasten der Anwaltschaft oder des Gegners des sozial Schwachen gehen¹¹⁷⁾.

2. Versicherungslösung

Der SPD-Bundesparteitag 1973 hat Bundesregierung und SPD-Bundestagsfraktion aufgefordert, die Möglichkeit der Einführung einer allgemein gesetzlichen Rechtsschutzversicherung, die ähnlich wie die Sozialversicherung auszugestalten wäre, zu prüfen¹¹⁸⁾. Nach Meinung des Bundesjustizministeriums käme das je nach der Ausgestaltung in der Wirkung einem Nulltarif zumindest sehr nahe und würde zu entsprechend hohen Kosten führen.

Die Rechtsschutzversicherung sollte daher — gemäß dem Ansatz der ganz oder fast kosten-

¹¹⁶⁾ Vgl. Hans Franzen, Was kostet eine Richterstunde?, in: NJW 1974/784 ff.

¹¹⁷⁾ Bayerl, a. a. O.

¹¹⁸⁾ Vgl. Parteitag Hannover 1973, Beschlüsse außer Bodenreform, Vermögensbildung und Orientierungsrahmen '85, hrsgg. v. SPD-Bundesvorstand, Bonn 1973, S. 24.

¹¹⁹⁾ Alfons Bayerl MdB (SPD), Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesjustizministerium, Chancengleichheit im Prozeß, in: Recht, Informationen des Bundesjustizministeriums, vom 28. Februar 1974, S. 30 f.

losen öffentlichen Rechtsberatung als Teil der Aufgaben der Sozialhilfe¹¹⁹⁾ auf die sozial Schwachen beschränkt werden. Dafür würden die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe mit einer oder mehreren Rechtsschutzversicherungen einen Gruppenvertrag als Pauschalvertrag abschließen¹²⁰⁾. Er würde die sozial Schwachen berechtigen, ohne zuvor einen Individualvertrag abschließen zu müssen, bei einer der Rechtsschutzversicherungen unter Vorlage der für die Beantragung des gerichtlichen Armenrechts nötigen und vom Sozialamt auszustellenden Unterlagen um endgültige Kostenübernahme für ein gerichtliches oder/und ein außergerichtliches Verfahren zunächst für sich und im Falle des Unterliegens in einem gerichtlichen Verfahren auch seinen Gegner nachzusuchen. Im Falle des Unterliegens in einem außergerichtlichen Verfahren müßte(n) die Rechtsversicherung(en) für die nach den Grundsätzen des Schadensersatzes dem Verfahrensgegner zu zahlenden Verfahrenskosten aufkommen.

Aufgrund der Kostenübernahmeerklärung der Rechtsschutzversicherung, auf welche die Berechtigten einen Anspruch haben, kann der Rechtsuchende einen von dort empfohlenen oder einen Rechtsanwalt seiner Wahl konsultieren, um Rechtsrat und Rechtshilfe sowie gegebenenfalls Rechtsvertretung in einem gerichtlichen Verfahren¹²¹⁾ zu erhalten; darunter fällt auch der Rechtsrat durch einen Rechtsanwalt. Rechtshilfe ist jedoch nur zu gewähren, wenn der Rechtsuchende nicht in der gleichen Sache bereits einen Rechtsanwalt in Anspruch genommen hat. Hat er im Kalenderjahr

¹¹⁹⁾ Vgl. etwa Rechtsberatung als Aufgabe der Sozialhilfe, in: „Nachrichtendienst“ des Deutschen Vereines für öffentliche und private Fürsorge, 1963/176 f.

¹²⁰⁾ Ein Muster für die Beteiligung der Rechtsschutzversicherungen wäre der Gruppenversicherungsvertrag zwischen dem Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V. (VBLU), Bonn-Bad Godesberg, und 27 Lebensversicherungen unter Führung der Allianz-Lebensversicherungs-A.G., die eine dem öffentlichen Dienst angepaßte zusätzliche Alters-, Invaliden-, Witwen- und Waisenrente gewähren. Die VBLU wurde auf Anregung des Bundesfinanzministeriums gegründet.

¹²¹⁾ Der Rechtsschutz müßte mit Rücksicht auf die regelmäßig besonderen Belange des begünstigten Personenkreises über den derzeitigen Geltungskreis der Rechtsschutzversicherungen hinaus ausgedehnt werden und etwa auch die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, das Erb-, Sozial- und Sozialversicherungsrecht sowie Deckungsansprüche gegen Versicherungen umfassen.

mehr als dreimal Rechtshilfe, zumindest aber gilt das bei Beratungsrechtsschutz, in Anspruch genommen, bedarf es außer in Eilfällen, der vorherigen Zustimmung der unter Beteiligung des Staates einzurichtenden Schiedsstelle. Die Hilfe soll verweigert werden, wenn die Angelegenheit für den Rechtsuchenden nur geringe praktische Bedeutung hat.

Der Vorteil des vorgeschlagenen Verfahrens, daß der Rechtsuchende nach dem Sozialamt zunächst die Anlaufstelle der Rechtsschutzversicherungen aufzusuchen hat, wäre, daß es leichter würde, Querulanten oder solche Personen, die in der gleichen Sache schon einmal Rechtshilfe begehrt und erhalten haben, von der Inanspruchnahme auszuschließen. Zur Vereinfachung könnte auch, unter Inkaufnahme dieser Mißbrauchsgefahr, aber zur Vermeidung der Einrichtung der Anlaufstellen, so vorgegangen werden, daß die Sozialämter die Berechtigungsscheine zur Konsultation eines Rechtsanwalts ausgeben; darüber müßten sie für jeden Einzelfall einer Zentralstelle der Rechtsschutzversicherungen Mitteilung machen. Bei den Sozialämtern wären dann Listen auszulegen, in die sich die Rechtsanwälte unter Angabe ihrer Spezialgebiete (bis zu vier) eintragen können. Aus ihnen könnten die Rechtsuchenden normalerweise einen geeigneten Rechtsanwalt wählen; nur in Einzelfällen wäre insoweit eine Beratung durch die Rechtsschutzversicherungen nötig. Zumal in kleineren Orten, in denen die Rechtsanwälte gut bekannt sind, könnte es auch zugelassen werden, daß der sozial schwache Rechtsuchende unmittelbar einen Rechtsanwalt aufsucht, der ihm bei der Beschaffung der notwendigen Unterlagen hilft. Das Risiko, möglicherweise einen nicht Beratungsberechtigten beraten zu haben, müßte der Rechtsanwalt tragen.

Dieser Vorschlag ist billiger, jedenfalls aber nicht teurer als die Behörden- oder die Anwaltslösung. Sie würde neben Rechtsrat und -hilfe die Rechtsvertretung einschließen und nicht in die freie Advokatur eingreifen. Auch könnte vermieden werden, daß Querulanten Öffentliche Rechtsberatungsstellen de facto lahm legen, so daß dem — etwa wegen der kurzen Fristen im arbeitsgerichtlichen Verfahren — auf schnelle Beratung angewiesenen Rechtsuchenden nicht rechtzeitig sachgerecht geholfen werden kann.

Bei der Berechnung der Kosten der Rechtshilfe für sozial Schwache dürfen nicht nur diejenigen für die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen oder die im Rahmen der Anwaltslösung an Rechtsanwälte zu zahlenden Vergütungen und die Kosten für die Anlaufstellen angesetzt werden, sondern es sind auch die Kosten der gerichtlichen Armenrechte zu berücksichtigen, wobei beim folgenden Vergleich nur Länder herangezogen werden können, in denen das ganze Land abdeckende Öffentliche Rechtsberatungsstellen bestehen, also Berlin und Hamburg sowie Bremen wegen konkreter Pläne. Da die Kosten der gerichtlichen Armenrechte — ohne Arbeitsgerichte — in den Titeln für Auslagen in Rechtssachen der jeweiligen Landesjustizverwaltungen enthalten und auch in den Ist-Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen sind, kann nur mit Schätzungen gearbeitet werden. Sie gibt es nur für Hamburg; in Berlin und Bremen werden die wieder eingezogenen Gebühren für Armenanwälte sowie Zeugen und Sachverständige unter der Rubrik Gerichtsgebühren und Geldstrafen vereinnahmt; Schätzungen sind nicht möglich¹²²⁾.

Problematisch ist auch die Abgrenzung des unter den Begriff sozial Schwacher fallenden Personenkreises, so daß sich deren Zahl nur annähernd bestimmen läßt. Während früher dazu nur die eigentlichen Sozialhilfeempfänger gerechnet wurden, werden heute, etwa bei Feuerungs- oder Weihnachtsbeihilfen, sehr viel weitere Grenzen angewandt. So rechnet Hamburg¹²³⁾ für 1973 mit 74 344 Hilfeempfängern; davon rund 31 000 Personen in 19 200 Haushalten mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sowie 58 000 Personen¹²⁴⁾ mit Hilfe in besonderen Lebenslagen¹²⁵⁾. Die Zahl der Personen, die einmalige Hilfen erhalten¹²⁶⁾, etwa Feuerungs- oder Weihnachtsbeihilfen, entspricht in etwa der der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen.

In Hamburg gibt es also rund 130 000 Personen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage berechtigt sind, im Sinne der Armenrechtsgrundsätze vorläufige Befreiung von Gerichts-

kosten und -gebühren zu erlangen, denen ein Armenanwalt beizuordnen ist, und die von der Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle zu beraten sind. Dafür entstehen unter Nichtberücksichtigung der Arbeitsgerichte allein für Armenanwälte und Pflichtverteidiger¹²⁷⁾ Kosten von 4 457 637 DM ohne die nicht wieder beitreibbaren Kosten für Zeugen und Sachverständige, die für die arme Partei nicht gesondert ausgewiesen werden, die bei ihrem Unterliegen nicht beitreibbaren Gebühren und Auslagen sowie die Verwaltungskosten für das Armenrechtsverfahren; hinzu kommt der Zuschußbedarf der Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle von rund 520 000 DM¹²⁸⁾. Es muß also von Kosten von insgesamt mehr als 6 Millionen DM ausgegangen werden.

Demgegenüber entstünden bei Durchführung der Versicherungslösung keine grundsätzlich höheren Kosten. Die Jahresprämie für die Vollrechtsschutzversicherung einer Rechtsschutzversicherung beträgt 162,— DM, wegen des geringeren Risikos für Angehörige des öffentlichen Dienstes 108,— DM; damit werden die Kosten eines gerichtlichen wie außergerichtlichen Verfahrens bis zur Höhe von 50 000 DM abgedeckt¹²⁹⁾. Das schließt auch für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes erhebliche Risiken ein, wie sie für die sozial Schwachen völlig atypisch sind. Entsprechend der Herabsetzung der Normalprämie für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes könnte daher die Prämie für die sozial Schwachen im Rahmen des vorgeschlagenen Gruppenvertrages um abermals 54,— DM auf 54,— DM herabgesetzt werden.

Aufgrund dieser geschätzten Annahmen ergäben sich Gesamtkosten von rund 7 Millionen DM. Für den vergleichsweise geringen Betrag von netto unter einer Million DM könnte also in Hamburg den sozial Schwachen bei „Abschaffung“ der Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstelle und des gerichtlichen Armenrechts neben der bisherigen Rechtsberatung auch praktisch voller Rechtsschutz gewährt werden. Wegen des günstigeren Altersaufbaus der Bevölkerung wäre diese Lösung in Bremen voraussichtlich sogar um eine Million DM günstiger als der bisherige Zustand einschließlich der

¹²²⁾ Angaben der Landesjustizverwaltungen Berlins und Bremens.

¹²³⁾ Angaben von Herrn Hauke, Arbeits- und Sozialbehörde.

¹²⁴⁾ Einschließlich der Doppelzählungen.

¹²⁵⁾ Das betrifft vor allem Krankenhilfe, Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege, Ausbildungshilfe, Altenhilfe, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts.

¹²⁶⁾ Sie werden von der den übrigen Angaben zugrunde liegenden Bundesstatistik nicht erfaßt.

¹²⁷⁾ Da diese nicht nur für sozial Schwache bestimmt werden, sind insoweit gewisse Abstriche zu machen.

¹²⁸⁾ Vgl. Anm. 48 Satz 2 und 49.

¹²⁹⁾ Angaben der D.A.S.

geplanten Öffentlichen Rechtsberatungsstelle. 1973 erhielten rund 12 500 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, 6 000 weitere Hilfe in besonderen Lebenslagen¹³⁰⁾. Weihnachtsbeihilfe haben 1974 rund 28 000 Personen erhalten, und zwar alle Empfänger laufender und ergänzender Hilfe zum Lebensunterhalt, wobei die Grenze aber um 40 % unter dem doppelten Sozialhilferegelsatz liegt¹³¹⁾.

Die „Abschaffung“ des bisherigen gerichtlichen Armenrechts ist rechtlich möglich, ohne in die durch Verabschiedung der Zivilprozeßordnung vom Bund in Anspruch genommene Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich des bürgerlichen Rechts¹³²⁾ einzugreifen. Das Armenrecht wird nur gewährt, wenn für den Antragsteller die Durchführung einer Rechtsverfolgung oder -verteidigung sonst nicht möglich wäre, ohne seinen und seiner Familie notwendigen Lebensunterhalt zu gefährden. Dies gilt also zumindest immer dann nicht, wenn dem Antragsteller in anderer Weise Hilfe zuteil wird, so daß diese Gefährdung seines und seiner Familie notwendigen Lebensunterhalts wegen der Durchführung eines gerichtlichen oder außergerichtlichen Verfahrens nicht eintritt.

Durch die Versicherungslösung könnte auch die von den Öffentlichen Rechtsberatungsstellen bisher nicht befriedigend gelöste Haftungsfrage geklärt werden. Entweder müssen dort Rechtsuchende — wie dargestellt wurde — ausdrücklich auf etwa entstehende Amtshaftungsansprüche¹³³⁾ verzichten, oder die Beratungsdienste gewähren den von ihnen beschäftigten Beratern keine Haftpflichtversicherung. Zumal ersteres erscheint auch rechtlich äußerst problematisch¹³⁴⁾.

¹³⁰⁾ Angaben von Herrn Galperin, Senator für Soziales, Jugend und Sport.

¹³¹⁾ Vgl. Mitteilung der Pressestelle des Senats der Freien Hansestadt Bremen Nr. 3293 vom 1. November 1974.

¹³²⁾ Art. 74 Nr. 1 GG.

¹³³⁾ Gemäß Art. 34 GG, § 839 BGB.

¹³⁴⁾ Vgl. zum folgenden Ipsen, in: 50 Jahre, S. 16.

Auch die freiwillig in Anspruch genommene Rat- und Auskunfterteilung durch Berater von Öffentlichen Rechtsauskunftstellen gehört zu den im Rahmen der Staatshaftung erheblichen Amtspflichten, die dem Staat gegenüber dem Rechtsuchenden obliegen. Daß „behördliche Auskünfte und Rechtsbelehrungen zum Kreis der Amtshandlungen zählen und von der öffentlichen Verwaltung nicht zu irgendwie extra officium liegenden, freiwillig und deshalb der Amtsgewalt nicht zugehörigen Funktionen gerechnet werden dürfen, ist seit langem anerkannt und unbestreitbar“¹³⁵⁾. Die Haftung für fehlerhafte Auskünfte, Rechtsbelehrungen und Rechtshilfen kann dann aber nicht quasi rechtsgeschäftlich abdingbar sein.

Diese Frage braucht hier nicht ausdiskutiert zu werden, da bei der vorgeschlagenen Versicherungslösung keine Gelegenheit für eine öffentliche Haftung besteht. Gleiches gilt für die erwähnten — wenn auch rechtlich unbegründeten — Bedenken der Anwaltschaft gegenüber der befürchteten Einschränkung ihrer grundgesetzlich gesicherten Berufsfreiheit durch die Behördenlösung.

Die Leistungen aller Rechtsberatungsdienste, die in ihrer vielfältigen Form im Rahmen dieses Beitrags dargestellt wurden, sind unbestritten. Und wenn auch Bedenken gegen die eine oder andere Form geltend gemacht werden, so finden die Öffentlichen Rechtsberatungsdienste in Hamburg und Lübeck doch einen großen Zuspruch. Ebenso unbestritten sind aber auch die Mängel der Behörden- wie der Anwaltslösung. Zu ihrer Behebung gibt es gleichfalls eine Fülle von Vorschlägen. Dennoch scheinen die entscheidenden Bedenken wegen des falschen Ansatzpunktes beider Lösungsmodelle nicht reparabel. Hier ist versucht worden, einen möglichen Ausweg in die Diskussion einzubringen.

¹³⁵⁾ Ipsen, a. a. O.

Rainer Waterkamp: Politisches System, Planung und Rechtsprechung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/75, S. 3—15

Politik, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung werden in diesem Beitrag als Teilsysteme des politischen Systems bestimmt, das seinerseits durch Widersprüche im Entwicklungsprozeß zwischen den Produktivkräften und Produktionsverhältnissen sowie den daraus erwachsenden (Nicht)lösungen charakterisiert wird.

Die Funktion der politischen Leitung (Regierung und Parlament) wird als notwendige Ergänzung zum Entwicklungsstand der Produktivkräfte angesehen. Das politisch-administrative System hat sowohl Effizienz als auch Legitimität in Übereinstimmung zu bringen, wobei die Verwaltung weitgehend die Interpretationsrolle übernimmt. Politische Planung ist zwar ein wesentlicher Aspekt der Funktion des Staates für den kapitalistischen Produktionsprozeß; allerdings vermag das politische System die Produktionsstrukturen durchaus auch im Sinne der eigenen Machtsicherung und entgegen den kapitalistischen Verwertungsbedürfnissen zu modifizieren und zu verändern. Die Verwirklichung politischer Zielsetzungen hängt davon ab, inwieweit sie sich an bereits anerkannten gesellschaftlichen Normen orientieren. Am Beispiel der Kommunalpolitik wird die Diskrepanz zwischen der Planungseffizienz und der wachsenden Legitimationsbedürftigkeit aufgezeigt.

Die Aufgabe der bürgerlichen Rechtsprechung liegt — ihrem eigenen Selbstverständnis nach — in der Interpretation der normativen Aussagen der Verfassung und der Gesetze, aber auch in der Legitimation des Staates. Insofern wird die Rechtsprechung auch zu einem Mittel der Politik. Problematisch ist eine zu starke Stellung der Justiz, beispielsweise wenn sie sich politische Gestaltungsaufgaben anmaßt, die nur dem Gesetzgeber bzw. der Regierung zukommen.

Erich Röper: Rechtsberatung und Rechtsschutz für sozial Schwache

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/75, S. 16—46

Der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG und das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG verlangen, daß die prozessuale Stellung des Unbemittelten der des Bemittelten weitgehend angeglichen wird. Auch sozial Schwache müssen die realisierbare Chance der Rechtsverfolgung und -verteidigung haben. Viele Modelle wurden daher vorgeschlagen oder werden praktiziert, um ihnen kostenlos oder gegen eine geringe Gebühr Rat und oft auch Hilfe in Rechtsangelegenheiten zu gewähren. Diese Rechtsberatungsdienste werden getragen von den Organisationen der Rechtsanwälte, von Kirchen, Verbänden, Gewerkschaften und einigen Kommunen. In der politischen Diskussion stehen derzeit unabhängig von der Rechtshilfe durch Berufsorganisationen die allgemeine Einführung Öffentlicher Rechtsberatungsstellen und eine Anwaltslösung in Form des außergerichtlichen Armenrechts im Vordergrund.

Die bestehenden Rechtsberatungsdienste übernehmen nicht die Rechtsvertretung sozial Schwacher vor Gerichten — außer denen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vor den Arbeits- und Sozialgerichten. Sie bieten ihnen lediglich im vorprozessualen Raum eine mehr oder minder intensive Rechtshilfe. Keiner aber kann ihnen das hohe Kostenrisiko für den Fall des Unterliegens — das kein Berater ausschließen kann — nehmen. Denn nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung muß der Arme die Verfahrenskosten des obsiegenden Gegners auch dann bezahlen, wenn ihm oder seinem Gegner das gerichtliche Armenrecht gewährt wurde. Einen Schutz davor haben nur die Mitglieder von Rechtsschutzversicherungen. Daher sollten die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe mit einer oder mehreren Rechtsschutzversicherungen einen (Gruppen-)Versicherungsvertrag als Pauschalvertrag abschließen zugunsten der sozial Schwachen, also all derer, die nach den Regeln des Bundessozialhilfegesetzes Hilfe in besonderen Lebenslagen beanspruchen können.

Diese Lösung ist nicht teurer als alle anderen Modelle. Denn bei der Berechnung der Kosten der Rechtshilfe für sozial Schwache dürfen nicht nur die für die Öffentlichen Rechtsberatungsstellen oder die bei der Anwaltslösung an Rechtsanwälte zu zahlenden Vergütungen angesetzt werden, sondern es sind auch die des gerichtlichen Armenrechts zu berücksichtigen. Dieses aber würde bei der vorgeschlagenen Versicherungslösung für den überwiegenden Teil der heute noch Berechtigten entfallen, da die Rechtsverfolgung oder -verteidigung dann nicht mehr ihren notwendigen Unterhalt gefährden würde. Zudem würde gegenüber den Öffentlichen Rechtsberatungsstellen der Aufbau neuer Behörden vermieden, und die für die Gewährung des Armenrechts zuständigen Gerichte könnten entlastet werden.