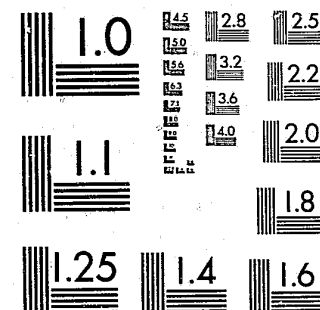


National Criminal Justice Reference Service

**ncjrs**

This microfiche was produced from documents received for inclusion in the NCJRS data base. Since NCJRS cannot exercise control over the physical condition of the documents submitted, the individual frame quality will vary. The resolution chart on this frame may be used to evaluate the document quality.



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART  
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A

Microfilming procedures used to create this fiche comply with the standards set forth in 41CFR 101-11.504.

Points of view or opinions stated in this document are those of the author(s) and do not represent the official position or policies of the U. S. Department of Justice.

National Institute of Justice  
United States Department of Justice  
Washington, D. C. 20531

10/20/83

88 746

U.S. Department of Justice  
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by  
**Ministerie van Justitie**

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

Augustus 1980

Mr. J. R. A. Verwoerd

## De Justizreform in de Bondsrepubliek Duitsland.

### Beschrijving van een rechterlijke organisatie in verandering.

Ministerie van Justitie

  
Staatsuitgeverij  
's-Gravenhage

Een literatuuronderzoek ten behoeve van de  
Staatscommissie Herziening Rechterlijke  
Organisatie

NCJRS

APR 30 1981

ACQUISITIONS

## Ten geleide

Na het in augustus 1978 verschenen rapport over de herziening van de rechterlijke organisatie in België, is thans een soortgelijke studie over de Justizreform in de Bondsrepubliek Duitsland gereed. Ook deze studie is gemaakt ten behoeve van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Zij verschaft, evenals de Belgische, waardevolle gegevens die voor de herziening van de rechterlijke organisatie in Nederland van belang zijn.

De Staatscommissie is de samensteller van het rapport, mr. J.R.A. Verwoerd -ten behoeve van de Staatscommissie verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie-, dank verschuldigd voor de kundige en grondige wijze waarop hij dit onderzoek heeft verricht.

C.J. van Zeben  
Voorzitter Staatscommissie  
Herziening Rechterlijke Organisatie

# Inhoudsopgave

	<u>blz.</u>
1 VERANTWOORDING	7
2 OVERZICHT VAN DE ORGANISATIE VAN DE RECHTSPLEGING IN DE BONDSREPUBLIC DUITSLAND	9
2.1 Algemeen	9
2.2 Federale gerechten en gerechten der deelstaten	11
2.3 Terreinen van rechtspraak	13
2.3.1 De Verfassungsgerichtsbarkeit	13
2.3.2 De ordentliche Gerichtsbarkeit	14
2.3.2.1 Algemeen	14
2.3.2.2 Civiele zaken	15
2.3.2.3 Strafzaken	18
2.3.3 De Arbeitsgerichtsbarkeit	20
2.3.4 De Verwaltungsgerichtsbarkeit	21
2.3.5 De Sozialgerichtsbarkeit	22
2.3.6 De Finanzgerichtsbarkeit	23
2.3.7 De Dienst- en Disziplinargerichtsbarkeit	23
2.4 Het openbaar ministerie	26
2.5 De Rechtspfleger	29
2.6 De Iekenrechtters	32
2.7 Het aantal beroepsrechtters	33
2.8 Opleiding en benoeming van magistraten	34
BELANGRIJKSTE WETGEVING	38
LITERATUUR BIJ HOOFDSTUK 2	40
3 DE REORGANISATIE VAN DE RECHTSPLEGING: DE GROSSE JUSTIZREFORM	43

3.1	Hoofdpijnen	43
3.2	Voorgeschiedenis	46
3.3	De Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit (1955-1961)	48
3.4	Commissies met beperkte opdracht	50
3.4.1	Algemeen	50
3.4.2	De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht (1964-1975)	51
3.4.3	De Kommission für das Zivilprozessrecht (1964-1975)	52
3.4.4	Die Koördinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes (1968-1977)	53
3.4.5	De Arbeitsgruppe Strafverfahrensform (vanaf 1970)	53
3.5	Enkele belangrijke onderwerpen in het kader van de grosse Justizreform	55
3.5.1	Het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak	55
3.5.2	Het Rechtspflegeministerium	56
3.5.3	De kwaliteit van het rechters-korps	57
3.5.4	De integratie van Amts- en Landgerichte	58
3.5.5	De samenvoeging van Amtsgerichte	64
3.5.6	Specialisatie in de rechtspraak	66
3.5.7	Delegatie van rechterlijke werkzaamheden	68
3.5.8	Enkelvoudige rechtspraak	70
3.5.9	Versnelling en vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure	72
3.5.10	Harmonisatie van administratief procesrecht	75
3.6	Problemen bij de verwezenlijking van de grosse Justizreform	76
3.6.1	De na-oorlogse hervormingsprogramma's	76
3.6.2	De langzame stapsgewijze verwezenlijking van de Justizreform: enkele beïnvloedende factoren	78

LITERATUUR BIJ HOOFDSTUK 3	84
----------------------------	----

NOTEN	92
-------	----

BIJLAGEN: schema van de rechterlijke organisatie in de Bondsrepubliek Duitsland (bijgewerkt en ontleend aan Council of Europe, Judicial organisation in Europe, Straatsburg, 1975)

Dit literatuuronderzoek bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats wordt een beschrijving van de huidige organisatie der rechtspleging in de Bondsrepubliek Duitsland geboden. Het gaat hier niet enkel om de organisatie van het rechterlijk apparaat. Er komen meer aspecten aan de orde. In de tweede plaats wordt de langdurige reorganisatie van de rechtspleging, de grosse Justizreform, naar inhoud en procedure beschreven. Beide veelomvattende onderdelen overlappen elkaar dikwijls. Met de indeling wordt een overzichtelijke presentatie beoogd.

De keuze der onderwerpen werd behalve door hun relevantie binnen de rechtspleging van de Bondsrepubliek Duitsland bepaald door hun praktisch belang voor de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie. Zo komen tal van voor ons land interessante onderwerpen, zoals de organisatie van de rechtshulp, niet ter sprake. De gerichtheid op het werkterrein van de Staatscommissie bracht echter niet met zich mee dat een aantal voor de Justizreform belangrijke procesrechtelijke herzieningen onbesproken moesten blijven.

De meeste onderwerpen worden slechts globaal behandeld. Dit onderzoek dient als wegwijzer, aan de hand waarvan de Staatscommissie kan bepalen in hoeverre en waarnaar zij nader onderzoek wenst.

Deze studie is -net als het eerder ten behoeve van de Staatscommissie geschreven rapport over de herziening van de rechterlijke organisatie in België- beperkt van omvang. De nadruk valt op een overzichtelijke beschrijving van de rechterlijke organisatie en de wijzigingen, die daarin zijn en worden aangebracht. Volstaan is met het weergeven van de



grote lijn -voor buitenstaanders al ingewikkeld genoeg- en vermeden is een grote gedetailleerdheid. De studie draagt niet de pretentie in zich aan evaluerende rechtsvergelijking te doen mede omdat de rechtssystemen van de Bondsrepubliek Duitsland en ons land zo verschillen.

Aangezien er in de Nederlandse literatuur nog weinig aandacht besteed is aan het merendeel van de in dit rapport behandelde onderwerpen hebben de literatuurlijsten ook een wegwijzer-functie. Vooral na 1969 kwamen er naar aanleiding van ingrijpende hervormingsvoorstellen in de Bondsrepubliek Duitsland levendige en vaak diepgravende discussies op gang. Daarom is er naar gestreefd een vrij uitgebreide doorsnee van hierop betrekking hebbende literatuur te verschaffen.

De samenstelling van dit rapport was in verband met de omvang van de te behandelen materie een werk van lange adem. Van verschillende zijden heb ik hierbij hulp mogen ontvangen. Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan de heer von Kempfski van het bondsministerie van justitie, die een tweetal werkbezoeken in Bonn voor mij organiseerde. Ook de ambtenaren van het bondsministerie, die toen zo vriendelijk waren de concepten van dit rapport kritisch met mij te bespreken, verdienen in dit verband vermeld te worden.

## Overzicht van de organisatie van de rechtspleging in de Bondsrepubliek Duitsland

### 2.1 Algemeen

De rechterlijke organisatie in de Bondsrepubliek Duitsland vertoont een zeer omvangrijk en gedifferentieerd beeld. Kenmerkend voor het -als bijlage opgenomen- schema van de indeling der gerechten zijn de gelaagdheid in federale gerechten en gerechten der deelstaten en de vijf zuilen van rechtspraak, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen ordentlijke Gerichtsbarkeit, Arbeits-, Verwaltungs-, Sozial- en Finanzgerichtsbarkeit. De drie laatstgenoemde soorten rechtspraak omvatten verschillende terreinen van administratief recht. Naast de rechtspraak op de vijf bovengenoemde terreinen kent de Bondsrepubliek Duitsland rechtspraak in grondwetszaken, tuchtrechtspraak en arbitrale rechtspraak.

Pas na de stichting van de Bondsrepubliek Duitsland (1949) werd de rechterlijke organisatie uitgebreid tot zijn huidige omvangrijke geheel met vijf verschillende zuilen van rechtspraak. Tijdens het Duitse Keizerrijk (1871-1918) was er -naast de militaire rechtspraak -aanvankelijk slechts één zuil van rechtspraak, nl. de ordentlijke Gerichtsbarkeit voor civiele en strafzaken. In de verschillende delen van het Keizerrijk ontwikkelde zich de organisatie der administratieve rechtspraak, de Verwaltungsgerichtsbarkeit. Tijdens de republiek van Weimar (1919-1933) werd de rechtspraak in arbeidszaken, de Arbeitsgerichtsbarkeit, op deelstaatsniveau georganiseerd. De militaire rechtspraak verdween als aparte zuil van rechtspraak en ging op in de ordentlijke Gerichtsbarkeit.

In de tijd van het nationaal-socialisme (1933-1945) werden

er tal van bijzondere gerechten -eerst diverse tuchtrechtelijke, later ook strafrechtelijke colleges (1)-ingesteld. Deze gerechten verdwenen na 1945.

In de na-oorlogse organisatie van de rechtspraak zou de instelling van bijzondere gerechten onmogelijk gemaakt moeten worden en zou de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht gegarandeerd moeten worden. De grondwet van 1949 legde de basis voor de -nader bij de wet te regelen- inrichting van vijf aparte zuilen van rechtspraak en voorzorg ter bewaking van grondwettelijke bepalingen in de richting van de rechtspraak in grondwetzaken, de Verfassungsgerichtsbarkeit. De rechters werden losgemaakt uit de ambtelijke hiërarchie, waarvan zij tevoren deel uitmaakten. Men werd een onafhankelijke positie gewaarborgd. De grondwet bepaalde tevens (art. 101), dat niemand aan de rechter, die hem volgens de wet behoort te berechten, onttrokken mag worden. Dit brengt mee, dat geen bijzondere gerechten ad hoc (Ausnahmegerichte) ingesteld mogen worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de organisatie van de gerechten in de Bondsrepubliek Duitsland (paragrafen 2.2 - 2.3.8). Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan een aantal procesrechtelijke aspecten.

De inrichting van het openbaar ministerie komt daarna aan de orde (paragraaf 2.4). In de laatste paragrafen (paragrafen 2.5 - 2.8) komen een aantal -met het oog op de situatie in ons land-opmerkelijke aspecten van de organisatie van de rechtspleging in de Bondsrepubliek Duitsland ter sprake. Wij stippen er hier enkele aan:

- de belangrijke rol van de niet met een rechterlijke beklede zogenaamde Rechtspfleger vooral op het gebied der niet contentieuze rechtspraak;
- de inschakeling van lekenrechters op bijna alle terreinen van rechtspraak;
- het grote aantal beroepsrechters;
- de opleiding/bijscholing en benoeming van magistraten.

## 2.2 Federale gerechten en gerechten der deelstaten.

De federale opbouw van de Bondsrepubliek Duitsland brengt met zich mee dat behalve wetgevende en bestuurlijke ook rechtsprekende bevoegdheden zowel op bondsniveau als op het niveau van de elf deelstaten (2) uitgeoefend worden. Volgens de grondwet (art. 92) wordt de rechtspraak door het Bundesverfassungsgericht, de bondsgerechtshoven en de gerechten der deelstaten uitgeoefend.

Het Bundesverfassungsgericht heeft een speciale taak, welke in de volgende paragraaf uiteengezet zal worden.

Hoogste instantie van de gerechten der deelstaten zijn de vijf bondsgerechtshoven. Elk bondsgerechtshof staat aan de top van één der zuilen van rechtspraak. Deze hoven oordelen voornamelijk in Revision, waarbij rechtsvragen beoordeeld worden. In het geval dat een hof in zijn beslissing wil afwijken van een uitspraak over dezelfde rechtsvraag van een ander hof moet de rechtsvraag voorgelegd worden aan de Gemeinsamer Senat der obersten gerichtshöfe des Bundes, die onder andere samengesteld wordt uit de presidenten der bondsgerechtshoven.

De gerechten der deelstaten zijn al naar gelang van de zuil van rechtspraak waar zij toe behoren, op één (Finanzgerichtsbarkeit), twee (Arbeits-, Verwaltungs- en Sozialgerichtsbarkeit) of op drie (ordentliche Gerichtsbarkeit) niveau's georganiseerd.

De vijf bondsgerechtshoven behoren organisatorisch tot de zorg der bondsministeries; de gerechten der deelstaten tot die van de ministeries der deelstaten.

In de deelstaten is de verzorging van de ordentliche Gerichtsbarkeit, de Verwaltungsgerichtsbarkeit (3) en de Finanzgerichtsbarkeit (4) toevertrouwd aan het ministerie van justitie. De Arbeitsgerichtsbarkeit wordt er verzorgd door het ministerie van arbeidszaken. De Sozialgerichtsbarkeit wordt in zeven deelstaten verzorgd door het ministerie van justitie, in vier deelstaten door het ministerie van sociale zaken.

Het Bundesgerichtshof, het Bundesverwaltungsgericht en het

Bundesfinanzgericht zijn toevertrouwd aan het bondsministerie van justitie; het Bundesarbeitsgericht en het Bundessozialgericht aan het bondsministerie van arbeid en sociale zaken.

De bijzondere positie van het Bundesverfassungsgericht brengt met zich mee dat het organisatorisch niet tot de zorg van enig bondsministerie behoort. Het hof beschikt in de federale begroting over een eigen budget.

## 2.3

### Terreinen van rechtspraak

#### 2.3.1

##### *De Verfassungsgerichtsbarkeit*

De Verfassungsgerichtsbarkeit in haar huidige vorm heeft een lange geschiedenis achter zich en is nauw verbonden met de federale staatsopbouw. Wanneer er sprake is van meerdere deelstaten moet er een orgaan zijn dat geschillen tussen deze bijlegt. Tijdens het Duitse Keizerrijk had een politiek orgaan, de Bundesrat, deze taak, tijdens de republiek van Weimar het Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Dit hof besliste onder andere ook over de grondwettelijke geschillen tussen het rijk en de deelstaten en over -naar de eigen grondwet van de betreffende deelstaat gemeten-grondwettelijke geschillen binnen de deelstaat wanneer deze deelstaat niet de beschikking had over een eigen gerechtshof in grondwetszaken. De bijzondere aandacht die na 1945 bij het maken van de grondwet en de opbouw der rechterlijke organisatie werd gegeven aan de rechtspraak in grondwetszaken, is gedeeltelijk te beschouwen als een reactie op het nationaal-socialistische verleden. Zowel op federaal als op deelstaatsniveau werd er voorzien in de inrichting van rechtsprekende colleges op dit terrein met uitgebreider bevoegdheden dan voorheen het geval was.

Het in 1951 ingestelde Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe is een zelfstandig en onafhankelijk bondsgerechtshof. Het waakt over de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland. Naast toetsing van federale en deelstaatswetten op hun verenigbaarheid met de grondwet heeft het onder meer de taak, op initiatief van een rechterlijk college of van bepaalde constitutionele organen, grondwettelijke geschillen tussen deelstaten onderling en met federale overheid te beslissen. Ieder die meent door het bestuur of de wetgever in zijn door de grondwet gegarandeerde grondrechten benadeeld te zijn, kan zich wenden tot het Bundesverfassungsgericht, mits hij eerst van alle andere beroepsmogelijkheden heeft gebruik gemaakt. Een dergelijk rechtsmiddel kan ook tegen niet meer voor beroep vatbare rechterlijke uitspraken worden inge-



steld. Het Bundesverfassungsgericht toetst in dat geval alleen of schending van grondrechten heeft plaatsgevonden en niet of de aangevochten uitspraken op juiste feitelijke of juridische gronden zijn genomen. Onder bepaalde voorwaarden kan het rechtsmiddel ook direkt tegen een wet aangewend worden.

Aangezien de deelstaten ook een eigen grondwet hebben, hebben ze ook de bevoegdheid eigen Verfassungsgerichtshöfe (Staatsgerichtshöfe) in te richten (6). Deze toetsen deelstaatwetten en -regelingen aan de grondwet van de deelstaat. Daar de rechters van deze hoven slechts zelden in functie zijn, worden ze gerecruteerd uit beroepsrechters van andere gerechten. Naast deze hebben lekenrechters deel aan deze vorm van rechtspraak. Tegen de beslissingen der Verfassungsgerichtshöfe kan onder bepaalde voorwaarden het rechtsmiddel van Verfassungsbeschwerde worden ingesteld bij het Bundesverfassungsgericht, wanneer men meent dat het Verfassungsgerichtshof bij zijn beslissing een grondwet van de federale grondwet heeft geschonden.

## 2.3.2 De ordentliche Gerichtsbarkeit

### 2.3.2.1 Algemeen

De organisatie van de ordentliche Gerichtsbarkeit berust op het Gerichtsverfassungsgesetz van 1877. Deze wet is sedertdien veelvuldig gemoderniseerd. De laatste fundamentele herziening dateert van 1949, het jaar dat de Bondsrepubliek Duitsland gesticht werd.

De ordentliche Gerichtsbarkeit is op vier niveau's georganiseerd. Aan de top staat het Bundesgerichtshof te Karlsruhe als Revision-instantie (7). In de deelstaten wordt de rechtspraak op opeenvolgende niveau's door respectievelijke Amtsgerichte, Landgerichte en Oberlandesgerichte uitgeoefend.

Bij de ordentliche Gerichtsbarkeit hoort ook de rechtspraak in octrooizaken, welke in eerste aanleg door het Bundespatentgericht en in tweede aanleg door het Bundesgerichtshof

behandeld wordt.

### 2.3.2.2 Civiele zaken

In de civiele rechtspraak is het *Amtsgericht* vergelijkbaar met ons kantongerecht. Daar is de *Amtsrichter* -net als onze kantonrechter een alleensprekende rechter (8)- hoofdzakelijk bevoegd in geschillen tot een procesgang van 3000 DM (vóór 1975: 1500 DM) en onder andere geschillen met betrekking tot huur van woonruimten zonder een dergelijke financiële beperking. In het kader van de herziening van het huwelijk- en echtscheidingsrecht onderging zijn taak aanzienlijke uitbreiding. De rechtspraak in familierechtelijke aangelegenheden, voordien ressorterend onder diverse soorten gerechten, is sedert 1977 geconcentreerd bij een aantal grotere Amtsgerichte (9). Daar is een aparte afdeling, het *Familiengericht*, met deze rechtspraak belast. Ook hier betreft het alleensprekende rechters. De competentie van het Familiengericht omvat de echtscheidingszaken en alle zaken, die daarmee in verband staan, zoals de alimentatieberekening, verdeling der goederen, onderhoudsplichten ten opzichte van de kinderen, de ouderlijke macht en het bezoekrecht. Door verdeling van het werk binnen het gerecht wordt gewaarborgd dat al deze zaken, die dezelfde groep mensen betreffen, door dezelfde rechter behandeld worden. Door deze wijze van behandeling wordt niet alleen verwacht dat procespartijen sneller op voet van vrede met elkaar komen, maar ook dat het rechterlijk apparaat rationeler functioneert. In het Amtsgericht is ook een apart college voor *Landwirtschaftssachen* (ongeveer: pacht- en grondzaken) waarin naast de voorzitter-beroepsrechter twee lekenrechters zetelen. De Amtsgerichte verschillen onderling sterk in omvang. In grote steden komt men Amtsgerichte met dertig of meer rechters tegen, terwijl in plattelandsgebieden soms slechts twee of drie rechters bij het Amtsgericht werkzaam zijn. Sinds de oorlog is het aantal Amtsgerichte afgenomen doordat de kleinste samengevoegd werden (zie verder par. 3.5.5).

Van vonnissen door de Amtsgerichter gewezen, staat, als het procesbelang groter is dan 500 DM (vóór 1975: 200 DM), beroep open bij het Landgericht, dat in laatste feitelijke instantie beslist (10). Van vonnissen van het Familiengericht echter dient men niet bij het Landgericht maar bij het Oberlandesgericht in hoger beroep te gaan.

Het Landgericht neemt in eerste aanleg kennis van alle civiele geschillen, voorzover deze niet tot de bevoegdheid van het Amts gericht behoren.

Bij het *Landgericht*, dat in kamers van drie rechters rechtspreekt, vindt men ook de alleenrechtsprekende rechter. Terwijl deze vóór 1975 bij het Landgericht uitsluitend werkzaamheden verrichtte ter voorbereiding van de vonniswijziging, bv. als instructierechter, is zijn competentie sedertdien ruimer. De beslissing van de rechtstrijd was voorheen voorbehouden aan de kamer, zij het dat procespartijen zich accoord konden verklaren met een beslissing van de unus iudex. De unus iudex mag nu vonnis wijzen indien de betreffende zaak door de civiele kamer naar hem verwezen wordt. De civiele kamer is vrij te bepalen welke zaken naar de alleenrechtsprekende rechter verwezen wordt. (11).

Zij is daarbij niet gebonden aan de voorkeur die procespartijen uitspreken. De beslissing tot verwijzing is niet voor beroep vatbaar. Terugwijzing door de alleenrechtsprekende rechter naar de civiele kamer is onder bepaalde omstandigheden ook mogelijk. Sedert 1975 is het aantal der door de alleenrechtsprekende rechter afgedane zaken toegenomen. In 1977 werd in de Bondsrepubliek Duitsland ongeveer dertig procent der civiele zaken naar de alleenrechtsprekende rechter verwezen.

Tussen de Landgerichte (der verschillende deelstaten) verschilt het percentage verwijzingen aanzienlijk.

Bij het Landgericht is een aparte *Kammer für Handelssachen* ingesteld, die bemand wordt door een voorzitter-beroepsrechter en twee lekenrechters. De voorzitter heeft ook een aantal bevoegdheden als alleenrechtsprekende rechter, zowel wat de procedure, als het geschil zelf betreft (12). De civiele kamer kan eventueel een zaak naar de kamer voor

handelszaken verwijzen (13).

Ook de Landgerichte variëren aanzienlijk in grootte.

Sommige hebben meer dan 100 rechters (bv. in West-Berlijn), andere zijn niet groter dan een doorsnee Amtsgericht van vijf à tien rechters. In 1978 waren er 93 Landgerichte.

Tegen de beslissingen van het Landgericht staat beroep open bij het *Oberlandesgericht*. Het Oberlandesgericht is de hoogste feitelijke rechtsprekende instantie van een deelstaat en oordeelt in civiele zaken niet in eerste aanleg. Naast *Zivilsenate* heeft het ook Senate voor *Landwirtschaftssachen*, waarin naast drie beroepsrechters twee lekenrechters zitting hebben en Familiensenate, waarin drie beroepsrechters zeten. Er is ook een alleenrechtsprekende rechter, die naast taken die hij op procedureel terrein heeft, met betrekking tot het geschil mag beslissen indien procespartijen daarmee akkoord gaan (14).

Het *Bundesgerichtshof* heeft voor zijn Revisionrechtspraak *Zivilsenate* en *Landwirtschaftssenate*. Een bijzonderheid is nog dat bij het Bundesgerichtshof het rechtsmiddel van *Beschwerde* ingediend kan worden (15).

Het Bundesgerichtshof heeft een *Grosser Zivilsenat* bestaande uit een president en acht leden, die beslist in rechtsvragen, waarbij een van bovengenoemde senaten wil afwijken van de jurisprudentie van een andere of van de *Grosser Zivilsenat*.

De *Grosser Strafsenat* heeft voor haar terrein vergelijkbare bevoegdheden als de *Grosse Zivilsenat*.

De *Vereinigte Grosse Senate* van het Bundesgerichtshof beslissen wanneer een *Zivil-* of *Strafsenat* willen afwijken van een beslissing van een *Strafsenat* of *Grosser Strafsenat*, respectievelijk *Zivilsenat* of *Grosser Zivilsenat*. Tevens wanneer een *Senat* van een beslissing van de *Vereinigte Grosse Senate* wil afwijken. De *Vereinigte Grosse Senate* bestaat uit de president van het Bundesgerichtshof en de zestien leden van de *Grosse Zivilsenat* en *Grosser Strafsenat*.

### 2.3.2.3 Strafzaken

De regeling van de competentie inzake de beslissing van strafzaken in eerste aanleg vertoont in grote trekken het volgende beeld.

- Het *Amtsgericht* beslist over strafzaken, die niet onder de bijzondere competentie van een hoger gerecht vallen, wanneer geen langere vrijheidsstraf dan van drie jaar te verwachten is of wanneer de zaak geen bijzondere Bedeutung heeft (16). Wanneer een vrijheidsstraf van niet meer dan zes maanden geeist is of wanneer bij strafzaken van geringe Bedeutung geen hogere vrijheidsstraf van één jaar te verwachten is dan beslist de *Richter beim Amtsgericht* of het *Schöffengericht* (één beroepsrechter, twee lekenrechters). Er wordt nog een beroepsrechter bij de zaak betrokken, wanneer het Schöffengericht dit op voorstel van het openbaar ministerie vanwege de omvangrijkheid der zaak noodzakelijk acht. Men spreekt dan van het *Erweitertes Schöffengericht* (17).

- Het Landgericht beslist over alle strafzaken, waarin noch Amtsgericht noch het Oberlandesgericht competent zijn, en wel in eerste aanleg als *grosse Strafkammer* (drie beroepsrechters en twee lekenrechters).

Strafkamers met bijzondere bevoegdheid (in dezelfde samenstelling) zijn onder andere het *Schwurgericht*, (dat de zwaarste delicten in het bijzonder levensdelicten) berecht, de *Wirtschaftsstrafkammer*, (die economische delicten berecht) en de Staatsschutzkammer (die politieke delicten en delicten tegen de staatsveiligheid berecht). De lekenrechters beslissen bij al deze colleges samen met de beroepsrechters en hebben gelijk stemrecht als laatstgenoemde. Een bijzonderheid met betrekking tot het Schwurgericht is, dat dit college tot 1924 als een juryrechtbank functioneerde, waarin naast drie beroepsrechters twaalf Geschworene zetelden. De *Strafsenat van het Oberlandesgericht*, samengesteld uit vijf beroepsrechters, berecht gevallen van hoog-en landverraad en andere zware delicten tegen

de staat, zoals bv. de vorming van terroristische verenigingen.

Uit het in de bijlage opgenomen schema van de rechterlijke organisatie in de Bondsrepubliek Duitsland kan afgelezen worden welke rechtsmiddelen bij welke gerechten tegen in eerste aanleg gewezen strafrechtelijke vonnissen aangewend kunnen worden.

De kleine *Strafkammer van het Landgericht*, samengesteld uit een beroeps- en twee lekenrechters, is beroepsinstantie met betrekking tot de vonnissen van de Amtsrichter. De *grosse Strafkammer* is beroepsinstantie met betrekking tot de vonnissen van het Schöffengericht bij het Amtsgericht.

De *Strafsenat bij het Oberlandesgericht* is slechts onder bepaalde voorwaarden Revision-instantie met betrekking tot in eerste aanleg gewezen strafrechtelijke vonnissen van het Landgericht. Tegen appèlvonnissen van het Landgericht kan zonder beperking Revision bij de Strafsenat ingesteld worden (19). De Strafsenat bestaat uit drie beroepsrechters.

Het *Bundesgerichtshof* is Revision-instantie voor de in eerste aanleg gewezen strafrechtelijke vonnissen van het Oberlandesgericht en in het algemeen ook voor die van het Landgericht. Opmerkelijk in dit verband is de omstandigheid dat tegen de in eerste aanleg gewezen vonnissen van het Landgericht slechts Revision ingesteld kan worden. De Strafsenat van het Bundesgerichtshof bestaat uit vijf beroepsrechters.

Sedert 1975 zijn er bij de Landgerichte *Strafvollstreckungskammern*, die al naar gelang de hoogte van de opgelegde vrijheidsstraffen en de moeilijkheid van de zaak bemand worden door één of door drie beroepsrechters. De Vollstreckungsrichter dient duidelijk onderscheiden te worden van de strafrechter, die het vonnis oplegt. De Strafvollstreckungskammern beslissen inzake de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in het bijzonder over de voorwaardelijke tenuitvoerlegging. Verder beslissen zij op beklag van een gedetineerde inzake tegen hem getroffen maatregelen bij de tenuitvoerlegging der straf.

De wetgeving op het gebied van het jeugdstrafrecht dateert van de twintiger jaren. Deze had aanvankelijk enkel betrekking op de leeftijdsgroep van 14- tot 18- jarigen. Sedert de uitvoering van het Jugendgerichtsgesetz d.d. 1953 ook op 18- tot 21-jarigen. Bij het *Amtsgericht* is er de *Jugendrichter* en het *Jugendschöffengericht* (één beroepsrechter en twee lekenrechters), bij het *Landgericht* de *Jugendkammer* (drie beroepsrechters en twee lekenrechters). De competentie van deze colleges hangt af van de te verwachten sanctie (de Jugendrichter is bv. competent wanneer opvoedings- of tuchtmaatregelen te verwachten zijn) of van de ernst van het tenlastegelegde feit. De Jugendkammer is vooral competent in Schwurgericht-zaken.

Zij hebben ook de bevoegdheid strafbare feiten, gepleegd door volwassenen tegen jongeren, (met name zedendelicten) te berechten, wanneer het om de bescherming van minderjarigen gaat (20).

Tegen vonnissen van deze colleges kan hoger beroep en revision ingesteld worden, echter de procesdeelnemers kunnen -in afwijking van het commune strafrecht- slechts éénmaal van hun rechtsmiddelenrecht gebruik maken.

Het jeugdstrafrecht wordt beheerst door de opvoedingsgedachte. Daarom moeten zowel de beroeps- als de lekenrechters van deze colleges op het betreffende gebied ervaring en deskundigheid bezitten.

### 2.3.3 De Arbeitsgerichtsbarkeit

Oorspronkelijk werd de rechtspraak in arbeidszaken verzorgd door de ordentliche Gerichtsbarkeit. Nu is de Arbeitsgerichtsbarkeit een aparte zuil van rechtspraak. Grondslag van deze rechtspraak vormt het Arbeitsgerichtsgesetz van 1953. De Arbeitsgerichtsbarkeit wordt op drie niveau's uitgeoefend: door de Arbeitsgerichte (94x) en Landesarbeitsgerichte (12x) der deelstaten en in geval van Revision door het Bundesarbeitsgericht te Kassel. Bij al deze gerechten werken naast beroepsrechters lekenrechters mee.

Deze gerechten beoordelen onder andere geschillen tussen werkgevers en werknemers over arbeidscontracten, tussen

C.A.O.-partijen, geschillen betreffende de ondernemingsraden en de medezeggenschap van werknemers in bedrijven. Doorgaans beslissen ze ook inzake de rechtsgeldigheid en de gevolgen van stakingen.

De arbeidsrechtelijke procedure komt in principe overeen met de civielrechtelijke, maar is met minder formaliteiten omkleed om een snelle en weinig kostbare behandeling der zaak te bewerkstelligen. De behandeling van een zaak is doorgaans mondeling. De gerechten zijn verplicht om bij de aanvang van het proces door middel van het Güteverfahren een schikking tussen procespartijen te beproeven. In het civiele procesrecht is dit facultatief gesteld. Verplichte vertegenwoordiging door een advocaat geldt alleen bij het Bundesarbeitsgericht. Voor het Arbeitsgericht mogen procespartijen zelf optreden of zich laten vertegenwoordigen door een derde. Voor het Landesarbeitsgericht is vertegenwoordiging door een advocaat of een vertegenwoordiger van werkgevers- of werknemersorganisaties verplicht.

### 2.3.4 De Verwaltungsgerichtsbarkeit

Voorzover de wet administratieve rechtspraak niet aan andere gerechten heeft opgedragen (zie paragrafen 2.3.5 en 2.3.6) zijn de Verwaltungsgerichte bevoegd kennis te nemen van geschillen op het gebied van het administratieve recht, het ambtenarenrecht daaronder begrepen. De aldus met een algemeen-administratief rechtelijke bevoegdheid toegeruste Verwaltungsgerichtsbarkeit kent drie niveau's van rechtspraak: de Verwaltungsgerichte (33x) en Oberwaltungsgerichte (10x) der deelstaten en in geval van Revision het Bundesverwaltungsgericht in Berlijn. In de Verwaltungsgerichte hebben lekenrechters mede zitting, in de Oberverwaltungsgerichte van sommige deelstaten ook, maar in het Bundesverwaltungsgericht zetelen enkel beroepsrechters.

Organisatie, competentie en procedure met betrekking tot deze gerechten is pas op bondsniveau geregeld in de Verwaltungsgerichtsordnung van 1960. De Verwaltungsgerichtsbarkeit op deelstaat-niveau is al meer dan 100 jaar oud.



Opmerkelijk is dat het openbaar ministerie bij de Verwaltungsgerichtsbarkeit is vertegenwoordigd. De Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht staat onder direct gezag van de hondsregering en moet er op wijzen welke betekenis de beslissing voor het algemeen belang heeft. In een vijftal deelstaten is een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie aan de Verwaltungs- en Oberverwaltungsgerichte verbonden.

De procesrechtelijke regelingen van de drie zuilen van administratieve rechtspraak vertonen vele punten van overeenkomst. Voorafgaand aan de gerechtelijke procedure moet er eerst een soort bezwaarschriftprocedure bij de administratieve autoriteiten gevoerd zijn: het behördliches Vorverfahren. In de Bondsrepubliek Duitsland is de civiele rechter, net als in ons land, bij het onderzoek naar en de vaststelling van terzake dienende feiten, lijdelijk. De administratieve rechter is dit echter niet. Verplichte procesvertegenwoordiging door advocaat of deskundige geldt alleen ten aanzien van de Revision-gerechten.

#### 2.3.5 De Sozialgerichtsbarkeit

De Sozialgerichtsbarkeit is voor de hele Bondsrepubliek Duitsland ingevoerd bij het Sozialgerichtsgesetz van 1953. Deze aparte vorm van rechtspraak bestaat overigens al 111 jaar.

Deze administratieve gerechten doen voornamelijk uitspraak in sociale verzekeringszaken en in zaken betreffende vergoedingen aan oorlogsslachtoffers.

In eerste aanleg beslissen de Sozialgerichte (50x), waarvan de kamers -gespecialiseerd naar onder andere bovengenoemde competentieterrainen- samengesteld zijn uit één beroepsrechter en twee lekenrechters. Doorgaans is beroep van door deze kamers genomen beslissingen mogelijk bij de kamers der Landessozialgerichte (13x), samengesteld uit drie beroeps- en twee lekenrechters. De beslissingen van deze deelstaatrechten kunnen in Revision aangevochten worden bij de Senate van het Bundessozialgericht te Kassel.

#### 2.3.6 De Finanzgerichtsbarkeit

De Finanzgerichtsbarkeit in haar huidige vorm berust op de Finanzgerichtsordnung van 1965. Deze administratieve rechtspraak in zaken van belasting -exclusief de gemeentelijke belasting, die onder de competentie van de Verwaltungsgerichte valt- en douane wordt slechts in twee instanties door de Finanzgerichte (13x) der deelstaten en in Revision door het Bundesfinanzhof in München afgewikkeld. De Finanzgerichtsbarkeit kent één instantie minder dan de andere takken van administratieve rechtspraak omdat het behördliches Vorverfahren op dit terrein meer ontwikkeld is. Bij de Finanzgerichte werken lekenrechters aan de rechtspraak mee, bij het Bundesfinanzhof niet.

#### 2.3.7. De Dienst- en Disziplinargerichtsbarkeit

Ambtenaren, militairen en magistraten staan in een bijzondere dienstbetrekking tot de staat. Het tuchtrecht voorziet in geval van plichtsverzuim in aparte maatregelen, zoals berisping, boete, in houding van salaris en ontslag.

De Disziplinar- en Dienstgerichte leggen zelf zwaardere tucht rechtelijke maatregelen op, voor het overige toetsen ze de rechtmatigheid van binnen de dienst opgelegde maatregelen. Deze colleges zijn samengesteld uit beroepsrechters, meestal werkzaam binnen de Verwaltungsgerichtsbarkeit-en vertegenwoordigers van de betreffende beroepsgroep.

Voor bondsambtenaren zijn er het Bundesdisziplinargericht en in tweede instantie de Disziplinarsenat van het Bundesverwaltungsgericht. Grondslag voor deze rechtspraak is de Bundesdisziplinarordnung van 1967. De deelstaten hebben hun eigen tuchtrechtelijke colleges in het leven geroepen.

Voor militairen zijn er -enkel met betrekking tot dienstaanlegenheden en niet met betrekking tot commune delicten-het Truppendienstgericht en in tweede instantie de Wehrdienstsenate van het Bundesverwaltungsgericht. Grondslag voor deze vorm van rechtspraak vormt de Wehrdisziplinarordnung van 1961.



Voor de leden van de zittende en staande magistratuur, verbonden aan de gerechten der deelstaten, zijn er -zoals voorzien in het Deutsches Richtergesetz van 196 - Richterdienstgerichte en in tweede instantie Richterdienstgerichtshöfe. Hoogste instantie is een bijzondere kamer van het Bundesgerichtshof. Deze kamer is tevens in eerste en laatste aanleg bevoegd wanneer het magistraten, verbonden aan de bondsrechtshoven, betreft.

Het tuchtrecht met betrekking tot rechters heeft in zoverre een bijzonder karakter, dat het z'n begrenzing vindt in de grondwettelijke gewaarborgde, rechterlijke onafhankelijkheid. De presidenten van gerechten kunnen doorgaans lichte tuchtrechtelijke maatregelen aan hun rechters opleggen. De presidenten zelf staan onder tuchtrechtelijk toezicht van de president van een hoger gerecht of van de (bonds-) minister van justitie. De rechters van het Bundesverfassungsgericht staan niet onder tuchtrechterlijk toezicht van de bondsmminister van justitie.

Voor een aantal beroepsgroepen -met name advocaten, belastingadviseurs, accountants, artsen, apothekers- wordt de tucht rechtspraak door deze zelf in het leven geroepen tuchtcollege's uitgeoefend. Van de beslissingen van een deel van deze colleges kan in beroep gegaan worden bij een aparte kamer van het Bundesgerichtshof.

### 2.3.8 *De Schiedsgerichtsbarkeit*

De Schiedsgerichtsbarkeit -hier gemakshalve te vertalen met arbitrale rechtspraak- berust op paragraaf 1023 van de Zivilprozessordnung. Net als in ons land moeten partijen, die de berechting van een geschil aan arbiters hebben opgedragen, voor het doen executeren van de arbitrale beslissing het "staatliche Gericht" inschakelen. Voor het overige zijn ze vrij de inschakeling van het "staatliche Gericht" geheel uit te sluiten.

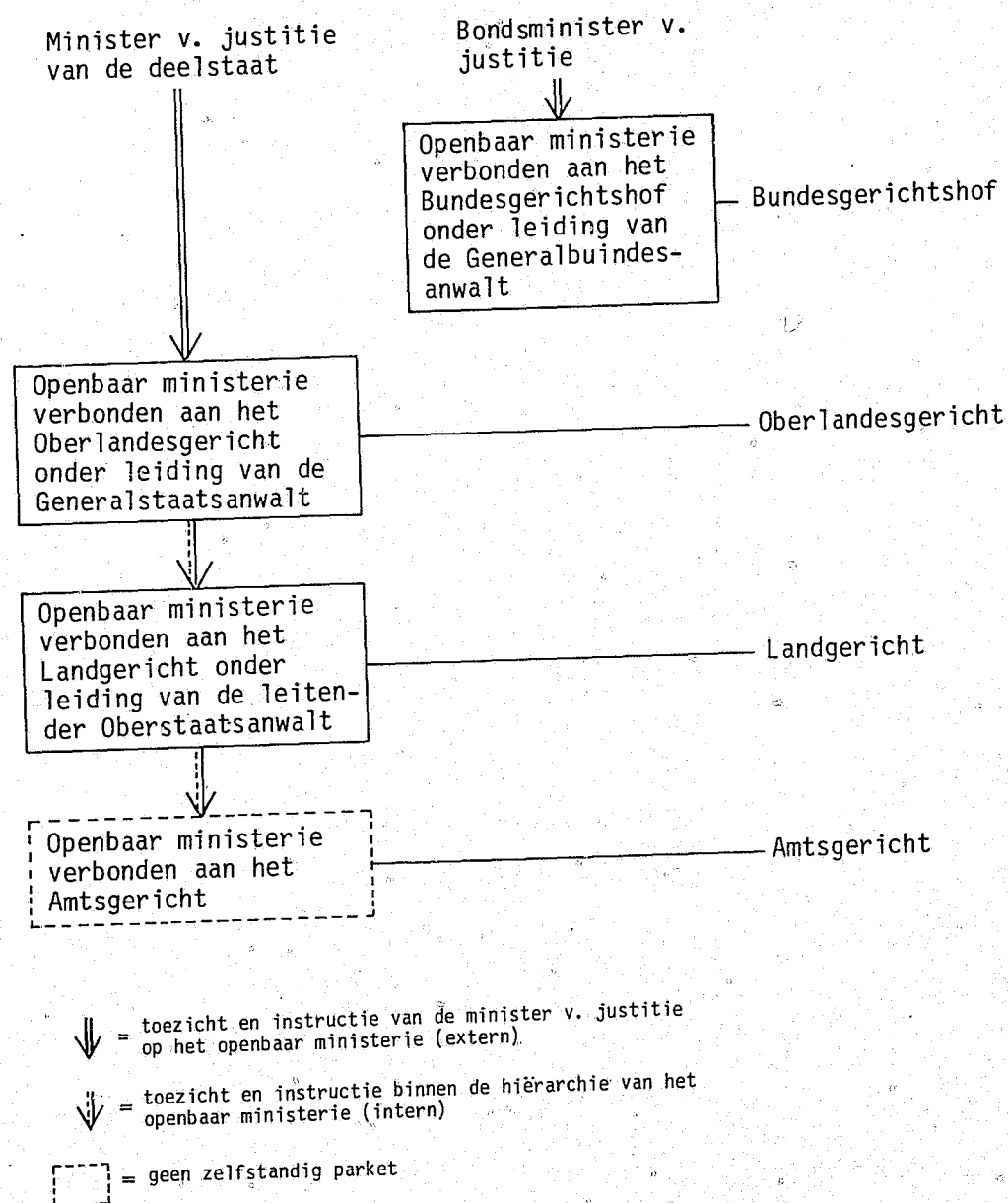
De Schiedsgerichtsbarkeit vervult vooral in het bedrijfsleven een rol van betekenis (21). Vooral de snelheid, waarmee zo zaken afgewikkeld kunnen worden, is daar een belangrijk argument. Tot op heden is er geen empirische en representatieve studie over de arbitrale gerechten in de Bondsrepubliek Duitsland verschenen.

Het Betriebsverfassungsgesetz voorziet in het instellen van openbare gerechten inzake alle geschillen, die een geldelijke vordering omvatten. De voorzitter van zo een gerecht behoort een beroepsrechter te zijn, de bijzitters zijn twee door elk van beide procespartijen gekozen deskundigen. De procedure is in principe vrij van formaliteiten. Slechts in uitzonderingsgevallen (ernstige afwijking van wettelijke voorschriften) is hoger beroep van de door dit gerecht genomen beslissingen mogelijk.

Met deze vorm van rechtspraak zijn positieve ervaringen opgedaan. Zij wordt nog niet veel toegepast. Een bekende toepassing is die met betrekking tot de automobielreparatie: de Schiedsstelle für das Kraftfahrzeughandwerk(22).

## 2.4 Het openbaar ministerie

De hiërarchische opbouw van het openbaar ministerie kan volgens de organisatie van de ordentlijke Gerichtsbarkeit aldus voorgesteld worden:



Aan het Bundesgerichtshof verbonden is de Bundesanwaltschaft onder leiding van de Generalbundesanwalt. Deze afdeling is betrokken bij de Revisionrechtspraak in strafzaken. De Generalbundesanwalt is ook de competente Staatsanwalt bij de Oberlandesgerichte met betrekking tot strafbare feiten waarover deze in eerste aanleg vonnissen, indien het strafbare feit het belang van de bond in bijzondere mate raakt of indien dit in belang van de rechtseenheid nodig geoordeeld wordt (23).

Aan elk Oberlandesgericht verbonden is een Staatsanwaltschaft onder leiding van een leitender Oberstaatsanwalt. Deze heeft ook de leiding van het openbaar ministerie, verbonden aan de Amtsgerichte binnen zijn ressort, waar naast Staatsanwälte Amtsanwälte met betrekking tot de lichtste categorie strafzaken optreden (24). Aan het hoofd kan ook een aan de leitender Oberstaatsanwalt ondergeschikte Oberamtsanwalt staan.

Het openbaar ministerie bij het Bundesgerichtshof is hiërarchisch ondergeschikt aan de bondsminister van justitie. Het openbaar ministerie bij de overige gerechten is ondergeschikt aan de minister van justitie van de betrokken deelstaat. In de deelstaten oefent de Generalstaatsanwalt (onder de minister) de leiding uit.

De Staatsanwalt is naast de vervolging van strafbare feiten (25) belast met de tenuitvoerlegging van strafvonnissen in het algemeen (Strafvollstreckung). Naast de strafrechtelijke, verricht de Staatsanwalt in geringe mate civielrechtelijke activiteiten, in het bijzonder op het gebied van het huwelijksrecht en in aangelegenheden met betrekking tot onder curatele stelling (26). Hij kan bv. de nietigheid van een huwelijk inroepen of een eis tot onder curatele-stelling van een persoon indienen.

Sedert 1968 bestaan er in verschillende deelstaten zg. Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften, waar een bv. Oberstaatsanwalt een op de vervolging van economische vergrijpen gespe-

cialiseerde afdeling leidt.

In de loop van de tijd is het aantal van deze afdelingen en de specialisatie-graad ervan toegenomen. Met betrekking tot jeugdstrafzaken is de Jugendstaatsanwalt bevoegd.

Tenslotte moet als bijzondere vervolgingsinstantie de in 1958 ingerichte Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen te Ludwigsburg vermeld worden. Deze stelt de strafdossiers samen ten behoeve van de inzake de vervolging competente Staatsanwalt.

## 2.5 De Rechtspfleger

De Rechtspfleger is een ambtenaar van de z.g. gehobene Justizdienst. Een rechter en een officier van justitie zijn functionarissen van de zg. höhere Dienst. Binnen de rechtspleging vervult de Rechtspfleger een zelfstandige rol. Hij is geen rechter, maar neemt op het terrein van de rechtspraak ter ontlasting van de rechter taken waar, die voorheen aan de rechter waren voorbehouden.

In de twintiger jaren begon men rechterlijke taken aan de Gerichtsschreiber te delegeren. Sedertdien werd de competentie van de Gerichtsschreiber uitgebreid en deze ambtenaar werd voortaan als Rechtspfleger aangeduid.

In 1957 werden de rechtspositie en de taken van de Rechtspfleger wettelijk vastgelegd in het Deutsche Rechtspflegergesetz. De huidige wettelijke regeling berust op het Rechtspflegergesetz van 1969 en wijzigingswetten van 1970 en 1976.

Het zwaartepunt van de bevoegdheden van de Rechtspfleger ligt bij het Amtsgericht. Daar wordt de niet-contentieuze rechtspraak grotendeels door hem uitgeoefend. Bij deze vorm van rechtspraak gaat het niet om beslechting van geschillen, maar om meer bestuurlijke taken, zoals onder voogdij- of curatelestelling, afwikkeling van boedelzaken en het bijhouden van handels- en verenigingsregisters. Ook contentieuze zaken worden door hem afgewikkeld, met name zaken, die met een gerechtelijk betalingsbevel (het Mahnverfahren) afgedaan kunnen worden, executoriale verkopen en ruilverkavelingszaken.

Met name de procedure van het Mahnverfahren is van groot praktisch belang in de Bondsrepubliek Duitsland: elk jaar vinden er zo'n vier miljoen plaats tegen zo'n een miljoen civiele procedures van eerste aanleg.

Naast deze heeft de Rechtspfleger ook taken op strafrechtelijk gebied. Op het parket bij de Amtsgerichte vervult hij betrekkelijk zelfstandig taken op het gebied van de Strafvollstreckung.

De wet heeft met betrekking tot enkele categorieën zaken, waarvoor de Rechtspfleger zelfstandig bevoegd is, bepaalde

zaken wegens hun bijzondere betekenis en belang voor procespartijen voorbehouden aan de rechter (27). Onder bepaalde voorwaarden, bv. in geval van juridische gecompliceerdheid, is de Rechtspfleger gehouden een zaak aan de rechter ter beslissing voor te leggen. De rechter kan een hem verwezen zaak ook weer terugverwijzen (met instructies) naar de Rechtspfleger.

Beslist de Rechtspfleger in plaats van de rechter -dus als "gerecht"- dan is hij zakelijk onafhankelijk en slechts onderworpen aan de wet. Tegen zijn beslissing kan men Erinnerung bij de rechter instellen. Hoger beroep van de beslissing van de rechter kan op normale wijze ingesteld worden, net als wanneer de rechter zelf de (door de Rechtspfleger genomen) beslissing gevelde had.

Op dit moment zijn er ongeveer 15.000 Rechtspfleger, ongeveer evenveel als het aantal beroepsrechters in de Bondsrepubliek Duitsland (zie paragraaf 2.7). Zijn positie als specialist op vele rechtsterreinen is niet meer weg te denken uit de rechterlijke organisatie.

Sedert 1976 is de opleiding van de Rechtspfleger onder andere in verband met de verdere uitbreiding van hem opgedragen taken op hoger niveau gebracht. Zijn opleiding duurt drie jaar. Van deze tijdspanne is hij ongeveer één jaar praktisch werkzaam bij het Amtsgericht, Landgericht of openbaar ministerie. De resterende tijd wordt hij theoretisch geschoold op zg. Fachhochschule. Voor toelating tot deze opleiding is tenminste middelbare school of vergelijkbaar opleidingsniveau vereist.

In verband met de verdere uitbreiding van de hen opgedragen taken en hun hoger opleidingsniveau zijn ook de salarissen der Rechtspfleger in de loop van de tijd aanzienlijk opgetrokken. Momenteel ontvangen zij nauwelijks minder dan rechters van eerste aanleg. De inschakeling van Rechtspfleger in plaats van in plaats van rechters is voor de staat vooral voordeliger in die zin, dat eerstgenoemden de promotiemoge-

lijkheden missen van laatstgenoemden.

Met betrekking tot de verlichting van de werklast der rechters zijn naast de bezigheden van de Rechtspfleger ook die van de Richtergehilfe het vermelden waard. Deze functionaris oefent niet zelfstandig rechterlijke taken uit, maar verricht enkel werkzaamheden in het kader van voorbereiding der vonnissen. Op de budgetten van het Bundesverfassungsgericht en de bondsgerechtshoven is in de arbeidsplaatsen van deze universitair geschoolde medewerkers voorzien (zie verder paragraaf 3.5.7).

## 2.6 Lekenrechters

Zoals al bleek in paragraaf 2.3 werken lekenrechters op uitgebreide schaal mee aan de rechtspleging in de Bondsrepubliek Duitsland. De geschiedenis van de verschillende zuilen van rechtspraak wijst uit dat lekenrechters van oudsher bij de rechtspraak betrokken werden. Lekenrechter is degen, die zonder beroepsrechter te zijn, volgens wettelijke bepaling in een rechterlijk college met volledig stemrecht meewerkt. Gedurende hun ambtsperiode, die doorgaans vier jaar duurt, hebben zij bij de behandeling van een zaak dezelfde rechten en plichten die een beroepsrechter heeft.

Lekenrechters worden op verschillende manieren gerecru-teerd. Vertegenwoordigen zij het volk, dan komt in principe elke staatsburger van de Bondsrepubliek Duitsland in aanmer-king. Dit is het geval bij de rechtspraak in grondwetszaken, de ordentlike Gerichtsbarkeit in strafzaken en de Verwal-tungsgerichtsbarkeit. Deze lekenrechters worden door aparte kies colleges verkozen. Bij de verkiezing van Schöffen (in de strafrechtspraak) maakt het kiescollege gebruik van door de gemeenteraad opgestelde voordrachtslijsten.

In andere gevallen ligt bij de recrutering van lekenrechters meer de nadruk op speciale deskundigheid en/of op represen-tativiteit voor een bepaalde groep van de bevolking of cate-gorie beroepsbeoefenaars. Dit is het geval bij de ordent-liche Gerichtsbarkeit (28), de Arbeitsgerichtsbarkeit (29), de Sozialgerichtsbarkeit (30), de Finanzgerichtsbarkeit (31) en de Disziplinargerichtsbarkeit (32).

## 2.7 Het aantal beroepsrechters

Vergeleken met ons land heeft de Bondsrepubliek Duitsland ongeveer zes maal zoveel beroepsrechters per 100.000 inwo-ners.

We geven hieronder de cijfers voor 1977:

Aantal beroeps- rechters bij	Bondsrepubliek Duitsland	Nederland
-de gewone recht- spraak ordent- liche Gerichts- barkeit	11.745	534
-overige recht- -spraak	3.020	69
-alle recht- spraak	14.765	603
Aantal inwoners:	ca. 61.000.000	ca.14.000.000
Aantal beroeps- rechters per 100.000 inwoners	ca. 24	ca. 4

Wanneer we alle rechters in de vergelijking betrekken slaat de balans nog meer door naar de kant van de Bondsrepubliek Duitsland. Behalve de beroepsrechters moeten dan ook de rechter-buitenstaanders en de lekenrechters meegeteld wor-den. Eerstgenoemde functionaris is in de Bondsrepubliek Duitsland onbekend (33). Het aantal lekenrechters van de Bondsrepubliek Duitsland overtreft dat van ons land -zie ook de vorige paragraaf- aanzienlijk (34).

Bovengenoemde vergelijkingen zijn vooral interessant wan-neer ze in verband gebracht worden met de werklast der ge-rechten. In de Bondsrepubliek Duitsland worden ongeveer vijf à zes maal zoveel zaken afgedaan als in ons land (35).



## 2.8 Opleiding en benoeming van magistraten

De grondtrekken van de juridische universitaire opleiding in de Bondsrepubliek Duitsland zijn neergelegd in het Deutsche Richtergesetz. Op basis van deze raamwet hebben de verschillende deelstaten eigen regelingen ontworpen, op basis waarvan de opleiding aldaar georganiseerd is.

De traditionele zg. zweistufige juridische opleiding bestaat uit een universitaire studie gedurende tenminste zeven semesters. Deze studie wordt afgesloten met een eerste examen, het Referendarexamen. Tussen dit en het tweede examen, het Assessorexamen moet een zg. Vorbereitungsdienst van twee jaar liggen.

Door het afleggen van deze twee examens staat de toelating tot het Richteramt open. Deze proeve van geschiktheid voor het Richteramt moet de jurist niet alleen afgelegd hebben, wanneer hij rechter of officier van justitie wil worden, maar ook wanneer hij werkzaam wil zijn als advocaat of notaris. Eenzelfde eis wordt doorgaans ook gesteld aan juristen, die solliciteren naar een hogere functie binnen het ambtelijke apparaat of het bedrijfsleven.

Gedurende de Vorbereitungsdienst moet de Referendar ervaring opdoen bij een civielrechterlijk college, een strafrechtelijk college of parket, bij de overheidsadministratie, de advocatuur en bij een instantie van eigen keuze. Deze laatste mogelijkheid wordt geboden opdat de Referendar zich kan specialiseren met het oog op zijn beroepskeuze.

Sedert decennia is deze traditionele, op de leest van binnen het justitieel apparaat werkzame jurist geschoeide, opleiding een omstreden zaak. Daarom wordt gestreefd naar een reorganisatie. Voor een definitieve reorganisatie der opleiding worden eerst de ervaringen met nieuwe alternatieve opleidingsmodellen afgewacht. Het Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes 1971 heeft daarom de weg tot uittesten van zg. einstufige opleidingsmodellen vrijgegeven. Deze worden gekenmerkt door een nauw samengaan van theorie en praktijk. De scheiding tussen studie en Vorbereitungsdienst wordt opgeheven. Bij alle einstufige opleidingsmodellen wordt de student de mogelijkheid geboden zich te spe-

cialiseren in civiel-, straf-, bestuurs-, financieel-, arbeids- en economisch recht. Bij sommige opleidingsmodellen nemen de sociale wetenschappen een belangrijke plaats in het programma in.

De duur van de einstufige opleiding bedraagt ongeveer zes jaar. De studie wordt afgesloten met een examen, dat vergelijkbaar is met het Assessorexamen.

Een zevental deelstaten heeft van de door de wet geboden mogelijkheid gebruik gemaakt. Verschillende einstufige opleidingsmodellen worden gehanteerd door de universiteiten te Augsburg, Bayreuth, Bielefeld, Bremen, Hamburg, Hannover, Konstanz en Trier (36). De eerste resultaten van het experiment lijken met betrekking tot de gemiddelde studieduur en examenresultaten positief uit te vallen (37).

Het is nog niet duidelijk of de einstufige opleiding en zo ja welk model daarvan na afloop van de proeftermijn (1984) de traditionele zweistufige opleiding zal kunnen vervangen.

Na het behalen van het Assessorexamen of het alternatieve examen kan een voorlopige aanstelling als rechter of officier van justitie volgen (Richter auf Probe). Na een proeftijd van minstens drie jaar, die voor wat betreft officieren van justitie bij uitzondering verkort kan worden, kan een vaste aanstelling volgen (Richter auf Lebenszeit). Aan de proeftijd wordt ook geacht (deels, men is dan eerst nog Richter kraft Auftrags) te zijn voldaan, indien men werkzaam is geweest als onder andere advocaat, hoogleraar of hogere ambtenaar.

Onder de beroepsrechters dienen ook nog begrepen te worden de zg. Richter auf Zeit. Dit zijn voornamelijk rechters der Verfassungsgerichtshöfe, die voor acht jaar beroepen worden.

De benoeming van rechters is verschillend geregeld. Voorzover het rechters van de gerechten der deelstaten betreft, geschiedt hun benoeming door de minister-president of de voor de betreffende zuil van rechtspraak bevoegde minister van de deelstaat. Met betrekking tot bevorderingen en in sommige gevallen met betrekking tot benoemingen, moet naar het standpunt van de Präsidialrat (een uit rechters samen

gesteld orgaan dat zich onder andere met rechtspositionele aangelegenheden bezig houdt) geïnformeerd worden. In sommige deelstaten doet een aparte commissie, de Richterwahlausschuss, voorafgaand aan de benoeming van een rechter, een keuze uit de kandidatenlijst. De samenstelling van deze commissie verschilt per deelstaat. In de regel hebben parlementariërs en door hun collega's gekozen rechters er zitting in. Het voorzitterschap wordt doorgaans bekleed door de minister van justitie der deelstaat.

De rechters van de vijf bondsgerechtshoven worden door de competente bondsminister tezamen met de Richterwahlausschuss voorgedragen en door de bondspresident benoemd. De Richterwahlausschuss bestaat uit de voor de betreffende zuil van rechtspraak bevoegde ministers der elf deelstaten en een gelijk aantal door de Bundestag (38) gekozen leden. De Präsidialrat van het hof, waar de benoeming moet plaatsvinden heeft een adviserende stem.

De bijzondere positie van het Bundesverfassungsgericht brengt met zich mee, dat de beroepsrechters die er zitting in hebben door de Bundesrat en de Bundestag (39), verkozen en door de Bondspresident benoemd worden.

In de Bondsrepubliek Duitsland is het instituut van bijscholing van rechters en officieren van justitie tot een zekere ontwikkeling gekomen. Het houden van cursussen (afwisselend in elk der deelstaten: die vliegende Richterakademie) was al sinds 1967 in zwang voordat in 1973 te Trier de Richterakademie werd geopend, waar sindsdien doorlopend deze cursussen plaatsvinden.

De bond- en deelstaten tezamen hebben de leiding van de Richterakademie. De jaarlijkse begroting wordt door de deelstaat (waar het instituut gevestigd is) Rheinland-Pfalz opgesteld en moet door bond- en deelstaten gefiatteerd worden. Per jaar worden er op de Richterakademie ongeveer 44 cursussen voor 1700 magistraten gegeven. De cursussen zijn erop gericht een zo breed mogelijk terrein te beslaan -er wordt naar verhouding veel aandacht besteed aan menswetenschappen en aan organisatorische en communicatieve vaardigheden- aan

te sluiten bij actuele onderwerpen en contacten tussen zittende en staande magistratuur te bevorderen.

Naast de activiteiten van de Richterakademie worden er door de deelstaten zelf voortdurend cursussen georganiseerd.

## Belangrijkste wetgeving

Van onderstaande wetten wordt telkens de tekst aangehaald, waarin ze voor het laatst integraal zijn gepubliceerd.

In de Bondsrepubliek Duitsland worden wetten onder andere gepubliceerd in het Bundesgesetzblatt (3 delen).

De belangrijkste wetten worden ook in particuliere verzamelbundels gepubliceerd. Twee veel gebruikte losbladige bundels zijn:

Schönfelder, Deutsche Gesetze (civiel, straf- en procesrecht)

Sartorius, Band I (grondwettelijk en administratief recht)  
Band II (internationaal recht)

Tussen haakjes worden deze vindplaatsen aangegeven.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland van 23 mei 1949 - BGBI. S. (BGBI. III 100-1) - (Schönfelder und Sartorius I)

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht van 12 maart 1951 in de versie van 3 februari 1971 - BGBI. I S. 105 - (Sartorius I)

Gerichtsverfassungsgesetz in de versie van 9 mei 1975 - BGBI. S. 1079 - (Schönfelder)

Zivilprozessordnung in de versie van 12 september 1950 - BGBI. S. 533 (BGBI. III 310-4) - (Schönfelder)

Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit in de versie van 20 mei 1898 - BGBI. III 315-1 - (Schönfelder)

Strafprozessordnung in de versie van 7 januari 1975 - BGBI. I S. 129 - (Schönfelder)

Jugendgerichtsgesetz van 4. August 1953 in de versie van 11 december 1974 - BGBI. I S. 3427 - (Schönfelder)

Arbeitsgerichtsgesetz van 3 september 1953 - BGBI. I S. 1267 (BGBI. III 320-1) - (Schönfelder)

Verwaltungsgerichtsordnung van 21 januari 1960 - BGBI. I S. 17 (BGBI. III 340-1) - (Sartorius)

Sozialgerichtsgesetz in de versie van 23 september 1975 BGBI. I S. 2535

Finanzgerichtsordnung van 6 oktober 1965 - BGBI. I S. 1477 (BGBI. III 350-1)-

Deutsches Richterrecht van 8 september 1961 in de versie van 19 april 1972 - BGBI. I S. 713 - (Schönfelder).

## Literatuur bij hoofdstuk 2

Bibliographie des Deutschen Rechts in englischer und deutscher Sprache.  
Uitgegeven door de Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Karlsruhe 1964.

Bibliographie zum Öffentlichen Recht in der Bundesrepublik Deutschland.  
Uitgegeven door Hans Schneider, München en Berlijn, 1964.

Biederbieck, K.H. en Recktenwald, W., Das Bundesministerium der Justiz, Frankfurt am Main en Bonn, 1967.

Berckhauer, F.H., Die Erledigung von Wirtschafts-straftaten durch Staatsanwaltschaften und Gerichte, in : Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 27 jrg. Band 89, nr. 4, 1977, blz. 1015 -1045.

Böckenförde, E.W., Verfassungsfragen der Richterwahl, Berlijn, 1974.

Breitbarth, H.H.C.V. De civiele procedure in de Westduitse Bondsrepubliek, in : Advocatenblad, nr. 7, september 1976, blz. 378 - 384.

Brunneck, A. v., Die Justiz im Deutschen Fascismus, in : Kritische Justiz 3e jrg., nr. 11/1970, 1970, blz. 21 - 35.

Casper, C. en Zeisel, H., Lay-judges in the German criminal courts, in: Journal of legal studies, 1972.

Council of Europe, Judicial Organisation in Europe, Straatsburg, 1975, The judicial system of the Federal Republic of Germany, blz. 45 - 59.

Domcke, H., Die Rechtsordnung, Band 112 van de serie Geschichte und Staat, München - Wenen, 1965.

Görlitz, A., Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, Neuwied, 1970.

Hartung, F., Um das Schwurgericht, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 82, nr. 3, 20e jrg. 1970, blz. 601 -609.

Henkel, J., Der gesetzliche Richter, Göttingen, 1968.

Heijde, W., Die Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 79, Bonn, 1975.

Heijde, W. en Gielen, P., Die Hüter der Verfassung, Karlsruhe, 1973.

Kaufman, A., Die Strafvollzugsreform, Karlsruhe, 1971.

Kaupen, W., Die Hüter von Recht und Ordnung, Der Soziale Herkunft, Erziehung und Ausbildung der deutschen Justizjuristen. Eine soziologische Analyse, Neuwied en Berlijn, 1971.

Kaupen, W. en Rasehorn, T., Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie der deutschen Justizjuristen, Neuwied en Berlijn, 1971.

Kern, E., Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts, Berlijn, 1954.  
Gerichtsverfassungsrecht, Berlijn, 1965

Kist, A.W., Inleiding over de bijscholing van magistraten in de Duitse Bondsrepubliek, in: Mededelingenblad van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, voorjaar 1977.

Klaus, E., Ehrenamtliche Richter. Ihre Auswahl und Funktion empirisch untersucht, Frankfurt am Main, 1971.

Kohler, K., Die moderne Praxis des Schiedsgerichtswesens in der Wirtschaft, in: Schriftenreihe des Instituts für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung der Freien Universität Berlin, Berlijn, 1967.

Kohlhaas, M., Stellung der Staatsanwaltschaft als Teil der Rechtsprechenden Gewalt, Berlijn, 1963.

Loebenstein, E., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit, in: Juridischer Blätter, 100 jrg. nr. 9 -12, mei 1978, blz. 225 -239 en 290 -303.

Maunz, T., Deutsches Staatsrecht, Berlijn, 1977.

Menger, Ch. F. Moderne Staat- und Rechtsprechung, Tübingen, 1968.

Müller, K. (uitgever), Behörden- und Gerichtsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Band 2: Gerichtsaufbau in der Bundesrepublik, Köln, 1979.

Pintens, W., De juridische opleiding in de Duitse Bondsrepubliek, in: Rechtskundig Weekblad, 42 jrg., nr. 19, 6 januari 1978/1979, 1249-1263.

Radbruch, G., Einführung in die Rechtswissenschaft, Stuttgart, 1964.

Römer, J., De la criminalité économique et sa répression par la création de parquets centraux, in: Revue de droit pénal et de criminologie, nr. 3, 1974/1975, blz. 227-239.

Rosenberg, L., Lehrbuch des Zivilprozessrechts, München, 1975.

Rüggeberg, J., Zur funktion der ehrenamtlichen Richter in dem öffentlichrechtlichen Gerichtsbarkeiten, in: Verwaltungsarchiv, 61 jrg., nr. 3, juli 1970, 189-218.

Schmidt, W., Die Strafvollstreckungskammern in der Praxis, in: Neue Juridische Wochenschrift, 28 jrg. nr. 33, 13 augustus 1975, 1485-1491.

Scholz, R., Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Berlijn, 1976.

Simon, D., Die Unabhängigkeit des Richters, Darmstadt, 1975.

Sinzheimer, H., en Fraenkel, E., Die Justiz in der Weimarer Republik (1925-1933), Neuwied, 1968.

Statistisches Bundesamt, Fachserie A: Reihe 9 - Rechtspfleger der ordentlichen Gerichte (= Bundeszählkartenstatistik), jaarlijks.

Werkgroep Krings, De opleiding en recrutering van magistraten, Ministerie van Justitie, Brussel, 1976, hoofdstuk 3: Bondsrepubliek Duitsland, blz. 66-81.

## De reorganisatie van de rechtspleging: de grosse Justizreform

### 3.1 Hoofdlijnen

In Duitsland heeft men zich sedert het begin van de eeuw bezonnen op een totale reorganisatie der rechtspleging. Deze wordt de grosse Justizreform genoemd. De zogenaamde kleine Justizreform beslaat slechts hervormingen op beperkt terrein en komt in paragraaf 3.5.7 verder ter sprake. Pas na de stichting van de Bondsrepubliek Duitsland in 1949 werden de hervormingswerkzaamheden van overheidswege op grote schaal aangevat door het instellen van de met brede opdracht toegeruste Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit (1955-1961) en van op het werk van deze commissie voortbouwende wetgevingscommissies met beperkte opdracht (na 1964). Vooral in de jaren zeventig begon de verwezenlijking van de grosse Justizreform door het invoeren van een aantal door laatstgenoemde commissie voorbereide wetten, gestalte te krijgen. Ondanks pogingen van het kabinet tussen 1969 en 1974 de hervormingen te versnellen verliep de procedure stapsgewijs en traag. In het kader van de grosse Justizreform zijn een aantal hervormingen verwezenlijkt. Het laat zich aanzien dat de grote hervormingsactiviteiten voorlopig afgesloten zijn.

Terwijl voor de tweede wereldoorlog de rechters -hun aantal, kwaliteit en ambtelijke status- in het brandpunt van de belangstelling der hervormingsgezinden stond, was na de oorlog in toenemende mate de wens om wat te doen aan de overbelasting der gerechten motor achter de hervormingsstromingen. Nadruk kwam te liggen op de structurele en procesrechtelijke aspecten van de grosse Justizreform. Tussen 1969 en 1974



maakte het kabinet de integratie der Amts- en Landgerichte tot een belangrijk onderwerp van het kabinetsprogramma. Daartoe diende het kabinet in 1971 het "Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit" (voortaan te betitelen als het Referentenentwurf) in.

De integratie werd (nog) niet verwezenlijkt. Andere structurele hervormingen, nl., de inrichting van aparte Familiengerichte, de uitbreiding van de rechtspraak door de alleen-rechtsprekende rechter en delegatie van rechterlijke beslissingen aan niet-rechters, werden (deels) wel verwezenlijkt. In de zeventiger jaren werd vooral op procesrechtelijk terrein een belangrijk begin gemaakt met herzieningen. Reeds een deel van de voorgestelde maatregelen ter vereenvoudiging en versnelling der procedure trad in werking. De harmonisering van de procesrechtelijke regelingen van verschillende zuilen van rechtspraak bevindt zich nog in een voorbereidend stadium.

Wanneer de geschiedenis van de grosse Justizreform in ogen-schouw genomen wordt, is het opvallend hoe moeizaam de ver-wezenlijking ervan op gang kwam. In het algemeen waren de hoge eisen, die men stelde aan de herzieningsprocedure en de omvang en inhoud der Justizreform, daar debet aan.

Meer toegespitst op de jaren zeventig zijn er een aantal factoren aan te geven, die een snelle verwezenlijking van hervormingen in de weg stonden (zie paragraaf 3.6.2). Met name het toenemende belang van op gerechtelijke statistiek berustend Rechtstatsachen-onderzoek ter begeleiding van wetsontwerpen drukt(e) zijn stempel op de grosse Justizreform.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de hier genoemde aspecten. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van de Justizreform tussen 1906 en 1955 (paragraaf 3.2), de instelling en de werkzaamheden van hervormingscommissies (paragrafen 3.3 en 3.4), enkele voor de Justizreform belangrijke onderwerpen (paragraaf 3.5) en de

problemen bij de verwezenlijking van de grosse Justizreform (paragraaf 3.6).

### 3.2 Voorgeschiedenis

Ruim zeventig jaar geleden begon de discussie over de grosse Justizreform in het toenmalige Duitse Keizerrijk. Deze discussie werd ingeluid door de Frankfortse burgemeester Adickes, toen hij in 1906 in het Pruisische Parlement ingrijpende voorstellen lanceerde met het doel de Duitse rechterlijke macht opnieuw de haar toekomende "Autorität, Kraft und Würde" te ver schaffen.

Kernprobleem voor Adickes was dat véél rechters zijns inziens weinig en vaak slecht werk afleverden. Zijn voorstellen hielden dan ook in het aantal rechters drastisch te verminderen en voorwaarden te scheppen om de kwaliteit der rechters te verhogen. Dit laatste zou verwezenlijkt kunnen worden door de rechters uit het toen zeer nauwe keurslijf van de ambtelijke hiërarchie te bevrijden en ze een onafhankelijke status te verschaffen, door hun salarissen aanzienlijk te verhogen en door ervaren juristen toe te laten tot het rechtersambt. Ook zou het takenpakket van de rechter teruggebracht moeten worden tot het meest wezenlijke element: het rechtspreken. De door Adickes geconstateerde verspilling van kostbare arbeidskracht van de rechter zou onder andere door delegatie van het schrijfwerk aan assistenten, door vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure, door inkrimping de mogelijkheid van het aanwenden van rechtsmiddelen en door het veelvoudiger gebruik maken van alleenrechtspraak tegengegaan kunnen worden. De hervormingen vooral met betrekking tot delegatie van rechterlijke werkzaamheden ter verlichting van de werklast der rechters wordt in de literatuur van oudsher aangeduid als de "kleine Justizreform" (zie verder paragraaf 3.5.7).

Hoewel de ideeën van Adickes toendertijd niet voor verwezenlijking vatbaar bleken werden zij sindsdien in de discussie over de grosse Justizreform met variaties en aanvullingen door andere gezaghebbende juristen vertolkt (40). Deze deden tevens voorstellen Amts- en Landgerichte te integreren en meer niet-contentieuze rechtspraak te delegeren aan de Rechtspfleger.

Slechts een klein deel van de wetsvoorstellen, op deze

ideeën gegrond, werd voor de tweede wereldoorlog verwezenlijkt. Het betrof voornamelijk het delegeren van een deel der niet-contentieuze rechtspraak aan de Rechtspfleger, het aanpassen van competentiegrenzen der gerechten aan de geldontwaarding en het in beperkte mate vereenvoudigen der gerechtelijke procedure.

Na de tweede wereldoorlog bleek de belangstelling voor een grosse Justizreform nog zeer levend. Het bondsministerie van justitie kondigde in 1950 hervormingswerkzaamheden met betrekking tot de rechtspleging aan. Er werd een programma ontworpen, volgens welke de grote Justizreform stapsgewijs met behulp van op elkaars werk aansluitende commissies gestalte zou krijgen. De bondsminister van justitie stelde in 1955 de eerste commissie in: de Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit.

3.3 De Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit (1955-1961)

De opdracht aan deze commissie, ook wel de Vorbereitende Kommission genoemd, was zeer breed. De commissie moest de hervorming van de rechtspleging, dat wil zeggen zowel met betrekking tot de rechterlijkeorganisatie als met betrekking tot het procesrecht, voorbereiden door een fundamenteel onderzoek. Een uitwerking diende te worden gegeven van de uitgangspunten en doelen van de grosse Justizreform.

De commissie hoefde niet met uitgewerkte wetsvoorstellen te komen; voldoende was dat haar aanbevelingen ter voorbereiding van wetsvoorstellen konden dienen van later in te stellen commissies.

Zoals ook uit de naam van de commissie blijkt was haar eigenlijke werkterrein dat der civiele rechtspraak. Het brede karakter van de opdracht bracht evenwel met zich mee dat ook andere terreinen van rechtspraak in de beschouwing betrokken konden worden.

De Vorbereitende Kommission bestond uit twaalf leden, afkomstig uit ministeries, magistratuur, advocatuur, universitaire wereld en notariaat (41). De leden werden niet verondersteld enige groeperingen te vertegenwoordigen, doch dienden onafhankelijk te werk te gaan.

De werkwijze van de Vorbereitende Kommission is vergelijkbaar met die van de later ingestelde commissies. Zij beraadslaagde zes jaar en voltooide haar opdracht in 1961 met de publicatie van het Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, ook wel aangeduid als het Weissbuch. In totaal werden er 32 plenaire zittingen van enkele dagen achtereenvolgens gehouden en een aantal zittingen van sub-commissies. Bij deze beraadslagingen werd het advies van tal van deskundigen ingewonnen. Bij de administratie, de gerechten en de advocatuur werden enquetes gehouden. Deze informatie werd in het Weissbuch verwerkt.

Het Weissbuch bevat geen uitgewerkte wetsvoorstellen; wel

een hoeveelheid aanbevelingen, waarin -zonder opgave van de precieze stemverhoudingen- zowel meerderheids- als minderheidsstandpunten vertegenwoordigd zijn.

De aanbevelingen beslaan vele terreinen en kunnen slechts in beperkte mate besproken worden. De aandacht wordt in de paragrafen 3.5.1, 3.5.2 en 3.5.3 gericht op enkele aspecten van de grosse Justizreform met betrekking tot de rol van de rechters in de samenleving. Bij de bespreking van de in de paragrafen 3.5.4 t/m 3.5.10 behandelde onderwerpen zal behalve aan de aanbevelingen van de Vorbereitende Kommission ook gerefereerd worden aan de voorstellen van de op het werk van deze commissie voortbouwende commissies.

### 3.4 Commissies met beperkte opdracht

#### 3.4.1 Algemeen

De aanbevelingen van de Vorbereitende Kommission hebben de eerste jaren na het uitbrengen van het Weissbuch niet de aanzet kunnen vormen tot wetsontwerpen.

In 1964 werden door de bondsminister van justitie ter verdere uitwerking van door de Vorbereitende Kommission aangedragen probleemstellingen drie commissies met qua werkterrein beperkte opdracht ingesteld:

- de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht (paragraaf 3.4.2)
- de Kommission für das Zivilprozessrecht (paragraaf 3.4.3)
- de Kommission für das Recht der freiwilligen Gerichtsbarkeit einschliesslich des Beurkundungsrechts (betreft de niet-contentieuze rechtspraak en wordt in dit rapport niet verder besproken).

Deze commissies moesten zien te komen tot wetsontwerpen voor het hun toegewezen werkterrein. De fundamentele aspecten van de grote Justizreform hoefden niet door hen behandeld te worden, aangezien de Vorbereitende Kommission dat al gedaan had (42).

De bondsregering was al sedert 1956 bezig zich met de voorbereiding van wetgeving voor het harmoniseren van procesrechtelijke regelingen van de verschillende zuilen van rechtspraak. In dit kader stelde de bondsminister van binnenlandse zaken in 1968 de Koordinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes in (paragraaf 3.4.4).

De voorbereiding van een wettelijke herziening van het strafprocesrecht werd in 1970 ter hand genomen door de Arbeitsgruppe Strafverfahrensreform (paragraaf 3.4.5).

#### 3.4.2 De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht (1964-1975).

Zoals de naam van de commissie al aangeeft is haar werkterrein dat van de rechterlijke organisatie, in het bijzonder met betrekking tot de Zivilgerichtsbarkeit, en dat van het Rechtspflegerrecht. Belangrijke onderwerpen op dit terrein zijn de integratie der Amts- en Landgerichte (zie paragraaf 3.5.4), de samenvoeging van Amtsgerichte (zie paragraaf 3.5.5), de specialisatie der gerechten (zie paragraaf 3.5.6), en de delegatie van rechterlijke werkzaamheden aan de Rechtspfleger (zie paragraaf 3.5.7). Indien haar dat mogelijk was, moest de commissie met wetsontwerpen komen. Bij de presentatie van haar bevindingen hoefden niet enkel meerderheidsstandpunten naar voren gebracht te worden.

De commissie bestond uit 22 leden. Hoewel de leden afkomstig waren uit dezelfde beroepsgroepen als die van de Vorbereitende Kommission waren de ambtenaren en de rechters in deze commissie verreweg het grootst in aantal (43). Ook hier werden de leden verondersteld onafhankelijk te werk te gaan.

De commissie kon negen jaar na haar instelling rapporteren aan de minister, welke rapportage in 1975 als "Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht" gepubliceerd werd. In totaal werden er 22 plenaire zittingen gehouden en een aantal vergaderingen van sub-commissies en werkgroepen. Ook door deze commissie werd het advies van deskundigen ingewonnen. Met betrekking tot verschillende onderwerpen, zoals de enkelvoudige rechtspraak, de competentiegrenzen tussen Amts- en Landgericht en de integratie van deze gerechten, werd statistisch onderzoek verricht (44). Om haar werk af te stemmen op dat van andere commissies werd onder andere overleg gevoerd met de Kommission für das Zivilprozessrecht en de Kommission für das Recht der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

De publicatie van de commissie bevat naast uitgewerkte wetsvoorstellen, zoals met betrekking tot het Rechtspflegerrecht, een aantal minder uitgewerkte voorstellen met be-

trekking tot problemen waar minder eensgezindheid over bestond.

Een goed voorbeeld hiervan is het probleem van de integratie der Amts- en Landgerichte. Bij deze voorstellen werden zowel meerderheids- als minderheidsstandpunten weergegeven.

#### 3.4.3 *De Kommission für das Zivilprozessrecht (1964-1975)*

Het werkterrein van deze commissie was dat van het civiele procesrecht. Van de commissie werd vooral verwacht dat zij met voorstellen zou komen ter versnelling en vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure (zie paragraaf 3.5.9). De toekomstige organisatie van de enkel- en meervoudige rechtspraak was behalve voor de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht vooral voor deze commissie een onderwerp van belang (zie paragraaf 3.5.8). Indien het haar mogelijk was moest de commissie met wetsvoorstellen zien te komen. Ook minderheidsstandpunten konden bij de rapportage gepresenteerd worden.

Qua samenstelling en werkwijze is de commissie vergelijkbaar met de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, met dit verschil dat in deze commissie de ambtenaren de meerderheid vormden. Voorts maakten de rechters, professoren en advocaten er deel van uit. De 19 leden van de commissie behoorden onafhankelijk te werk te gaan.

De commissie beraadslaagde tot 1975. Haar rapport, het "Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht", werd in 1977 gepubliceerd. In totaal werden er 23 plenaire zittingen gehouden en een aantal vergaderingen van subcommissies en werkgroepen. Omdat het geraadpleegde onderzoeksmateriaal te omvangrijk was, werd dit niet in de publicatie opgenomen. Om haar werk af te stemmen op dat van andere commissies werd overleg gevoerd met de andere twee in 1964 door bondsregering ingestelde commissies, de Ehrechtskommission en de Koordinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung, und des

Sozialgerichtsgesetzes (45).

#### 3.4.4 *De Koordinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes (1968-1977)*

Met betrekking tot de samenstelling en werkwijze van deze commissie valt -in vergelijking met de in 1964 ingestelde commissies- het volgende op:

De niet-ambtenaren van de commissie, nl. professoren, rechters en advocaten, werden pas in 1970 toegevoegd. De plenaire zittingen vingen pas in 1971 aan. In eerder verband werd de samenwerking met andere commissies vermeld (paragraaf 3.4.3).

Ter uitvoering van haar opdracht om het procesrecht van de drie zuilen van administratieve rechtspraak te harmoniseren, diende de commissie het Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung in, dat in 1978 gepubliceerd werd (46). Wij komen hierop terug in paragraaf 3.5.10.

#### 3.4.5 *De Arbeitsgruppe Strafverfahrensform (vanaf 1970)*

In deze werkgroep hebben zowel ambtenaren van het bondsministerie als van ministeries van justitie der deelstaten zitting.

De bezigheden van de werkgroep hebben geleid tot het Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrecht 1975. De wet geeft regels ter versnelling der gerechtelijke procedure. Ook werd de organisatie van het Schwurgericht veranderd (zie paragraaf 2.3.2.3).

In 1979 trad een andere mede door de werkgroep voorbereide wet, het Strafverfahrensgesetz 1979 (47) in werking. Ook hier betreft het onder andere maatregelen ter vereenvoudiging en concentratie van de gerechtelijke procedure. Bovendien wordt de competentie tussen de verschillende strafkamers van het Landgericht nader geregeld.

De Wirtschaftsstrafkamer -zie ook paragraaf 2.3.2.3- werd als gespecialiseerde kamer bij het Landgericht geïnstitutionaliseerd.

Van de in dit hoofdstuk besproken hervormingscommissies is



alleen de Arbeitsgruppe Strafverfahrungsreform nog niet ontbonden.

### 3.5 Enkele belangrijke onderwerpen in het kader van de grosse Justizreform.

#### 3.5.1 *Het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak*

De eerste vraag die de Vorbereitende Kommission zich diende te stellen, was die naar de noodzakelijkheid van een grosse Justizreform. Deze vraag werd uitdrukkelijk bevestigend beantwoord. Minder eensgezindheid was er over de vraag op welke gronden en langs welke weg de grosse Justizreform verwezenlijkt zou moeten worden.

De noodzakelijkheid van een grosse Justizreform werd vooral in verband gebracht met het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak. De commissie verwoordde dit duidelijk in haar formulering van de hoofddoeleinden van de Justizreform (48).

Eenstemmigheid bestond er over de noodzaak dit vertrouwen door middel van een Justizreform, waarbij de rol van de rechter in de samenleving als uitgangspunt functioneert, op hoger plan te brengen, verschil van mening bestond echter aangaande de vraag in hoeverre er sprake was van gebrek aan vertrouwen (49).

Een minderheid van de commissie sprak van een vertrouwenscrisis bij de bevolking, welke onder andere veroorzaakt werd door de ervaringen in de tijd van het nationaal-socialisme, door de vervreemding der magistratuur van de maatschappij en de ondoorzichtigheid van het rechterlijk apparaat. Zij was derhalve geporteerd voor een fundamentele bezinning op de rol van de rechter in de samenleving, welke vooraf zou moeten gaan aan en de basis zou moeten vormen van organisatorische veranderingen in de rechtspleging.

De meerderheid van de commissie was het hier niet mee eens en oordeelde aanmerkelijk milder over de contacten tussen justitiabelen en magistratuur. Zij verwachtte dat organisatorische maatregelen om de positie van de rechterlijke macht in het algemeen en de rechter in het bijzonder te versterken en vooral het creëren van een -niet alleen in juridisch-technische zin- goed korps van rechters voldoende zou zijn om het vertrouwen der justitiabelen in de rechtspraak te

vergroten.

### 3.5.2 Het Rechtspflegeministerium

Met betrekking tot de positie van de rechterlijke macht in het staatsbestel is het onderwerp van de inrichting van een zg. Rechtspflegeministerium van belang. Onder een dergelijk Rechtspflegeministerium, dat bij het bondsministerie van justitie en bij de ministeries van justitie der deelstaten ondergebracht zou moeten worden, zouden alle zuilen van rechtspraak moeten ressorteren. Als voordelen van een dergelijke inrichting werden onder andere aangevoerd, dat zo de rechterlijke organisatie voor de justitiabelen inzichtelijker zou worden gemaakt, dat zo de organisatie efficiënter zou kunnen functioneren en last but not least dat de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook organisatorisch gestalte zou krijgen. Bovendien zou het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak verhoogd worden indien slechts één minister tegenover de volksvertegenwoordiging verantwoording schuldig was met betrekking tot het functioneren van het gehele rechterlijke apparaat.

De Vorbereitende Kommission deed om deze reden de aanbeveling een Rechtspflegeministerium in te richten. Dit in een tijd dat het regel was, dat ministers van vier of vijf (bonds-) ministeries verantwoordelijk waren voor de apparaatzorg der vijf verschillende zuilen van rechtspraak.

De aanbeveling van de commissie heeft niet kunnen leiden tot een algehele invoering van het instituut. Zoals blijkt uit paragraaf 2.2 berust momenteel echter wel de apparaatzorg van de gerechten der deelstaten van vier zuilen van rechtspraak (bijna) overal bij de ministeries van justitie der deelstaten en die van drie bondsgerechtshoven bij het bondsministerie van justitie.

Blijkens de inhoudsopgaven van juridische tijdschriften was het onderwerp van het Rechtspflegeministerium in de vijftiger en zestiger jaren nog aktueel, maar verdween het in de zeventiger jaren uit de belangstelling.

### 3.5.3 De kwaliteit van het rechters-korps

Een korps van rechters, dat in grotere mate dan voorheen het vertrouwen van de bevolking kon genieten, zou naar de mening van de Vorbereitende Kommission voornamelijk langs twee wegen tot stand kunnen komen.

In de eerste plaats door meer rechters uit ervaren juristen met een goede staat van dienst te recrutereren.

In de tweede plaats door zorg te dragen voor een bredere opleiding van aankomende rechters en voor mogelijkheden tot bijscholing van rechters in functie (51).

De universitaire opleiding zou minder "Fachjuriste" en meer rechtsfilosofisch en maatschappijwetenschappelijk geschoolde juristen moeten leveren. De commissie stond afwijzend tegenover een verlenging van het universitaire gedeelte van de juridische opleiding ten koste van het stagegedeelte, zoals die voorgesteld werd door de Arbeitskreis für Fragen der Juristenausbildung (52). Zoals ook vermeld in paragraaf 2.8 ontwikkelden zich in de zeventiger jaren op verschillende universiteiten in de Bondsrepubliek Duitsland juristenopleidingen waarbij meer nadruk gelegd werd op een brede scholing van de jurist.

De commissie achtte het onwaarschijnlijk dat door een geheel andere wijze van recrutering of door bv. de salarissen op te trekken, de belangstelling voor rechterlijke functies en de kwaliteit van sollicitanten verhoogd zou moeten worden. (53).

Ook de deelname van lekenrechters aan de rechtspraak is van belang voor de kwaliteit van het rechters-korps. De Vorbereitende Kommission benadrukte met het oog op het vertrouwen der justitiabelen in de rechtspraak het belang van de grote inbreng van lekenrechters. Zij deed echter niet -voor wat betreft de Zivilgerichtsbarkeit- de aanbeveling deze uit te breiden. Dit onder andere vanwege de naar haar mening geringere objectiviteit der lekenrechters (54).

De deelname van lekenrechters in de rechtspraak heeft na het

uitbrengen van het Weissbuch ook geen wijziging ondergaan. Met één uitzondering: bij het Schwurgericht werd hun aantal in 1976 teruggebracht van zes tot twee (55).

#### 3.5.4 *De integratie van Amts- en Landgerichte.*

Zoals reeds vermeld in paragraaf 3.2 werden er al voor de tweede wereldoorlog voorstellen gelanceerd om de Amts- en Landgerichte te integreren. De gronden, waarop vóór een dergelijke integratie gepleit werd, zijn in de loop van de geschiedenis ongeveer dezelfde gebleven. Efficiëncy-argumenten kregen echter in de loop van de zestiger jaren meer nadruk. De belangrijkste argumenten vóór integratie betreffen in het algemeen de grotere mogelijkheden voor specialisatie en enkelvoudige rechtspraak, de overzichtelijke indeling van de geografische competenties der gerechten en na de oorlog in toenemende mate in verband met de toeneming van de werklast der gerechten- de efficiëntere organisatie der rechtspraak. De geïntegreerde gerechten van een eerste aanleg zouden efficiënter kunnen functioneren door onder andere vereenvoudiging van procesrecht, veelvoudige aanwending van gespecialiseerde en enkelvoudige rechtspraak, uitbreiding van delegatie van rechterlijke werkzaamheden en stroomlijning van het ondersteunende administratieve apparaat.

Een fundamentele hervorming van de ordentliche Gerichtsbarkeit in eerste aanleg in de Bondsrepubliek Duitsland zou grootscheepse organisatorische aanpassingen vergen: het gehele netwerk van gerechten diende herzien te worden en de interne organisatie van de gerechten van eerste aanleg diende nieuw opgezet te worden. Het bondsministerie van justitie zou de grote lijnen der reorganisatie aan moeten geven en overgangsregelingen ontwerpen, de deelstaten zouden de reorganisatie praktisch gestalte moeten geven.

Uiteraard was de organisatie van de gerechten van eerste aanleg voor de Vorbereitende Kommission een probleem van de eerste orde. Zij sprak zich uit voor handhaving van de bestaande organisatie der ordentliche Gerichtsbarkeit.

Een drietal in de rechtsgeleerde wereld herhaaldelijk besproken alternatieven wordt in het Weissbuch uitgebreid uitgewerkt.

1. De Amtsgerichte zouden omgevormd moeten worden tot Friedensgerichte(56). De competentie van deze gerechten in civiele en vooral in strafzaken zou veel geringer zijn dan die van de Amtsgerichte. De -net als de Amtsrichters- alleensprekende Friedensrichter zouden zich wat loopbaan betreft onderscheiden van de rechters der hogere gerechten, de zg. gehobene Richter. Zowel de Friedensrichter als de gehobene Richter zouden bij hun werkzaamheden in ruime mate gassisteerd moeten worden door juristen en Rechtspfleger, zodat zij meer tijd beschikbaar zouden hebben voor het rechtspreken. Het voornaamste doel van dit alternatief was: een efficiëntere afwikkeling van eenvoudige zaken. De Vorbereitende Kommission had overwegend bezwaar tegen dit alternatief. Zij grondde haar bezwaren op het prestige, dat de Amtsrichter naar haar mening bij de plaatselijke bevolking genoot. De Friedensrichter met zijn geringere competentie zou -zeker wanneer hij een ander (minder) type rechter zou uitmaken als de gehobene Richter- een dergelijk prestige nooit kunnen verwerven. Bovendien zou de aantrekkelijkheid van dit ambt voor aankomende rechters wel eens heel gering kunnen zijn.
2. In plaats van de Amtsgerichte zouden administratieve autoriteiten, zg. Rechtsämter, ingesteld moeten worden als instantie van eerste feitelijke aanleg (57). Door het op deze manier wegvallen van de Amtsgerichte zou de zuil van de ordentliche Gerichtsbarkeit voortaan op drie in plaats van op vier niveau's georganiseerd zijn en zou het aantal rechters verminderd kunnen worden. De competentie van de Rechtsämter zou in grote lijnen vergelijkbaar zijn met die van de Amtsgerichte. Ze zouden bemand moeten worden met Rechtspfleger en -voor wat betreft ingewikkelder zaken- door universitair geschoolde zg. Rechtsräten. Doelstelling van dit alter-

natief was dat de werkzaamheden van de Rechtsämter een filterende en daarmee werklastverlichtende werking ten opzichte van de dan op drie niveau's georganiseerde ordentliche Gerichtsbarkeit zouden uitoefenen. Dit alternatief was voorgesteld door een commissie uit de Deutsche Richterbund (58).

De meerderheid van de Vorbereitende Kommission had principieel bezwaren tegen het inschakelen van aan de overheidsadministratie gelieerde niet-rechters bij rechterlijke werkzaamheden. Bovendien twijfelde zij aan de in het vooruitzicht gestelde werklastverminderde werking. Naar haar mening was te verwachten dat procespartijen veelvuldig van de mogelijkheid van beroep bij de "echte" rechters van het Landgericht gebruik zouden maken.

3. De Amts- en Landgerichte zouden geïntegreerd moeten worden tot één zg. *Bezirksgericht* (59). Een praktisch voordeel van een dergelijke integratie zou zijn dat de harmonisering van wetgeving op het gebied van de rechterlijke organisatie en het procesrecht voor alle -dan op drie niveau's georganiseerde- zuilen van rechtspraak vegemakkelijkt zou worden. Tevens zou zo de ordentliche Gerichtsbarkeit een efficiëntere organisatie en een voor de justitiabelen overzichtelijker structuur krijgen. Een grofmazig netwerk van Bezirksgerichte zou de elkaar overlappende netwerken van Amts- en Landgerichte vervangen.

De meerderheid van de Vorbereitende Kommission wees dit alternatief op fundamentele gronden van de hand. De Amtsrichter genoot naar haar mening te zeer het vertrouwen der justitiabelen dan dat hij zou moeten verdwijnen. De bestaande instelling van twee feitelijke instanties functioneerde bovendien naar haar mening vanuit het oogpunt van efficiëntie en rechtszekerheid bevredigend en behoefde geen ingrijpende verandering: de rechter van het Landgericht zou zich moeten kunnen blijven wijden aan juridisch ingewikkelde(r) zaken, terwijl de Amtsrichter de grote toevloed van juridisch

eenvoudige(r) en dikwijls meer plaatsgebonden geschillen zou moeten verwerken. Ook op praktische gronden werden bezwaren aan het integratievoorstel onderkend. De meerderheid van de commissie vreesde voor een toenemende werklast van de als beroepsinstantie van de Bezirksgerichte functionerende Oberlandsgerichte. Om beroep binnen het Bezirksgericht mogelijk te maken werd in strijd met het verlangen der justitiabelen in beroep te kunnen gaan bij een ook organisatorisch onafhankelijke instantie.

De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht kon het niet eens worden over de meest wenselijke organisatie van de rechtspraak van eerste aanleg. Zij kon derhalve geen wetsvoorstellen indienen en volstond met het presenteren van een viertal hervormingsmodellen, waarvan er drie uitgingen van een op drie niveau's georganiseerde ordentliche Gerichtsbarkeit en één een gemodificeerde viertraps-opbouw als uitgangspunt hanteerde. Bij elk van de modellen ging het om minderheidsvoorstellen (60).

De eerstgenoemde drie modellen zijn vergelijkbaar met de drie door de Vorbereitende Kommission uitgewerkte alternatieven. Bij model I (vgl. alternatief 1) vervult de Friedensrichter, bij model II (vgl. alternatief 2) de met contentieuze rechtspraak belaste Rechtspfleger en bij model III (vgl. alternatief 3) het Bezirksgericht een centrale rol met betrekking tot de rechtspraak van de eerste aanleg. Bij alle drie modellen was de belangrijkste doelstelling de verlichting van de werklast der rechters en werd in min of meerdere mate gepleit voor uitbreiding van de bevoegdheden van de alleenrechtsprekende rechter en van delegatie van werkzaamheden aan de Rechtspfleger.

De voorstanders van het model van de gemodificeerde viertrapsopbouw der ordentliche Gerichtsbarkeit (model IV) knoopten aan bij de aanbevelingen en motiveringen van de meerderheid van de Vorbereitende Kommission. Ook zij waren van mening dat de nadelen van een grootscheepse reorganisa-

tie de voordelen ervan zouden overtreffen. De deelstaten zouden voor te grote financiële en organisatorische problemen gesteld worden. De integratie der gerechten van eerste aanleg zou de kwaliteit van de rechtspraak in gevaar brengen. Naar hun mening zou een verlichting van de werklast der rechters en een efficiëntere organisatie van de rechtspraak al voor een aardig deel verwezenlijkt kunnen worden door het bestaande systeem op een aantal punten te stroomlijnen: bv. door optrekken van de competentiegrens der Amtsgerichte en door het opheffen van de kleinste Amtsgerichte. Aanmerkelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de alleenrechtsprekende rechter, zoals dat voorgesteld werd in de drie andere door de commissie gepresenteerde modellen, werd door hen afgewezen op gronden, ontleend aan de kwaliteit van de rechtspraak.

De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht was het er wel over eens, dat de eventuele verwezenlijking van een van de eerste drie door haar gepresenteerde modellen stapsgewijs zou moeten plaatsvinden. Uitgebreid evaluatie-onderzoek zou deze verwezenlijking moeten begeleiden. Aangezien een dergelijke procedure nog wel enige tijd op zich zou laten wachten, stelde zij als overgangsregeling de uitbreiding van enkelvoudige rechtspraak bij de Landgerichte voor. Op praktische gronden werd een overgangsregeling, waarbij de geografische en zakelijke competentie der Amtsgerichte uitgebreid werd, niet aanbevolen.

Voor de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht in 1974 met haar rapport uitkwam, presenteerde het kabinet al in 1971 het Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit (61).

Dit ontwerp ging uit van de integratie der Amts- en Landgerichte. De daarin vervatte voorstellen waren vergelijkbaar met die van model III van de commissie en van alternatief 3 van de Vorbereitende Kommission. In plaats van de in 1971 bestaande 762 Amtsgerichte en 93 Landgerichte zouden ongeveer 350 *Eingangsgerichte* in eerste aanleg beslissen. In beroepszaken zouden ongeveer 35 *Berufungsgerichte* oordelen,

welk aantal hoger ligt dan dat van de 19 *Oberlandesgerichte*: Er was voorzien in ruime mogelijkheden van alleenrechtspraak bij de *Eingangsgerichte*: alle civiele zaken van eerste aanleg zouden eerst ter beoordeling van de alleenrechtsprekende rechter komen, die door hem als te omvangrijk of ingewikkeld beoordeelde zaken zou kunnen doorverwijzen naar de meervoudige kamer. Door de ruime aanwending van alleenrechtspraak zou meer mankracht en tijd ter beschikking komen voor specialisatie bij de *Eingangsgerichte*. Als gespecialiseerde kamer zou er in ieder geval het *Familiengericht* fungeren.

Het Referentenentwurf stuitte op veel kritiek, welke zich erop toespitste dat het ontwerp te veel door haast ingegeven en te weinig doordacht was. Naar aanleiding van het ontwerp werd er in opdracht van de Bundesrechtsanwaltskammer (dus van de zijde der balie) een uitgebreid Rechtstatsachen-onderzoek aangevat om onder andere na te gaan hoe de kabinetsvoorstellen in de praktijk zouden uitwerken (62).

Wat betreft de belangrijkste hervormingsvoorstellen van het Referentenentwurf, nl. de integratie der Amts- en Landgerichte en de invoering van alleenrechtspraak voor civiele zaken van eerste aanleg, was het Rechtstatsachenonderzoek gematigd positief. In het algemeen werden van deze voorstellen nuttige effecten met betrekking tot de doorzichtigheid van het rechterlijk apparaat en de efficiëntie der rechtspraak verwacht (63). Bij tal van veronderstelde voordelen werden echter kritische kanttekeningen geplaatst. Zo bleek bv. de grootte van het gerecht en de graad van specialisering -de in te stellen *Eingangsgerichte* zouden groot en gespecialiseerd zijn- niet zonder meer positief samen te hangen met een snelle afwikkeling van (civiele) zaken (64). Ook was het niet altijd zo dat het in de praktijk toegenomen optreden van de alleenrechtsprekende rechter op het gebied van de procesgang bij de Landgerichte bijdroeg tot verlichting van de werklast der gerechten en tot verkorting van de procesduur (65).

Toen de integratie van de Amts- en Landgerichte niet op korte termijn te realiseren bleek -het Referentenentwurf was op zoveel tegenstand gestuit dat het tenslotte niet eens bij



het parlement ter behandeling werd ingediend- formuleerde de bondsminister van justitie in 1974 hervormingsvoorstellen voor de ordentlijke Gerichtsbarkeit, waarbij uitgegaan werd van de bestaande organisatie. Deze voorstellen kwamen grotendeels overeen met hetgeen voorgesteld werd door de voorstanders van model IV van de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht en door de Kommission für das Zivilprozessrecht en behelsden het volgende:

- de Familiengerichte zouden deel moeten gaan uitmaken van de grote Amtsgerichte (in plaats van de Eingangsgerichte zoals voorgesteld in het Referentenentwurf)
- bij de Landgerichte zouden de mogelijkheden voor alleenrechtspraak uitgebreid moeten worden (alleenrechtspraak als uitgangspunt voor berechting van zaken van eerste aanleg werd losgelaten)
- de competentie der Amtsgerichte zou moeten worden verhoogd van 1500 tot 3000 DM.
- het proces van de concentratie der kleine Amtsgerichte zou onverminderd voortgang moeten vinden.

Zoals ook blijkt uit het tweede hoofdstuk zijn deze hervormingsvoorstellen in de Bondsrepubliek Duitsland inderdaad verwezenlijkt.

Blijkens de programma's met betrekking tot de rechterlijke organisatie, zoals deze gepubliceerd worden in het Jahresbericht der Bundesregierung, is het doel van de integratie der Amts- en Landgerichte niet opgegeven enkel uitgesteld. Gezien de omstandigheid, dat er op dit moment op het bondsministerie van justitie geen nieuwe voorstellen dienaangaande in voorbereiding zijn en de belangstelling voor het onderwerp in de juridische tijdschriften de laatste jaren sterk is verminderd, blijft de drie-traps-opbouw van de ordentlijke Gerichtsbarkeit voorlopig nog wel in de ijskast.

### 3.5.5 De samenvoeging van de Amtsgerichte.

Zoals al gezegd in paragraaf 2.3.2.2 is het proces van samenvoeging van de kleinste Amtsgerichte sedert de tweede wereldoorlog aan de gang.

De Vorbereitende Kommission achtte dit een goede ontwikkeling en was van mening dat zo'n kwart van de in 1961 bestaande Amtsgerichte op die manier zou kunnen verdwijnen wanneer een minimum aantal van 60.000 inwoners per Amtsgerichtsressort aangehouden werd (66).

Het argument dat juist de kleine Amtsgerichte zo'n belangrijke rol vervullen met betrekking tot het vertrouwen der justitiabelen in de rechtspraak, woog voor haar niet zo zwaar als de eisen van een rationele organisatie van de rechtspleging. Twee voorname overwegingen beïnvloedden deze afweging van belangen, nl. dat de toegenomen mobiliteit van de bevolking een wijdermaziger net van Amtsgerichte acceptabel maakte en dat het moeilijk bleek geschikte kandidaten voor het rechtersambt bij de kleine Amtsgerichte te vinden.

De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht hechtte eveneens veel belang aan een efficiënte rechtspraak en was van mening dat gerechten van eerste aanleg, die met minder dan vijf rechters bezet waren, niet meer in een moderne industriële maatschappij als de Bondsrepubliek Duitsland pasten (67). Ook zij achtte een minimum aantal bewoners per Amtsgerichtressort een bruikbaar criterium, zij het dat ze de grens van 60.000 inwoners tot minimaal 40.000 wilde verleggen, indien de verkeersverbindingen in de streek slecht waren (68) of indien de eisen van een goede rechtspleging in gevaar dreigde te komen. Zonder dat dit met zoveel woorden in haar rapport gezegd werd, knoopte de commissie met haar nuancering van het minimum-aantal-inwonerscriterium van de Vorbereitende Kommission aan bij onderzoeksbevindingen.

Rechtstatsachen-onderzoek van verschillende kanten had nl. uitgewezen dat de concentratie der Amtsgerichte weliswaar een nuttige maatregel was, maar dar de aanbeveling van de Vorbereitende Kommission onvoldoende geënt was op een dergelijke analyse van de eisen van een goede rechtspleging. Het criterium van een minimum aantal inwoners per Amtsgerichtressort was, wanneer het als enige gehanteerd werd, te willekeurig. De gerechtelijke statistiek wees uit dat in dun

bevolkte gebieden, waar de geografische afstand tot het gerecht dikwijls groot is, er per hoofd van de bevolking minder geprocedeerd werd dan in de dichtbevolkte stedelijke gebieden (69). Dit had er toe bij gedragen dat de gerechten in landelijke gebieden kleiner en die in stedelijke gebieden groter werden. Bovendien bleken er in de landelijke gebieden ook aanzienlijk minder advocaten per hoofd van de bevolking gevestigd te zijn (70). Wanneer rechters en advocaten beiden beschouwd worden als delen van één organisatorisch geheel, nl. de rechtspleging, dan kan vanuit het oogpunt der rechtsverzorging een grens getrokken worden, waar beneden een klein gerecht in dun bevolkte gebieden niet meer voldoende aan haar functies kan voldoen.

Dit criterium der rechtsverzorging was volgens de onderzoekers daarom bij de problematiek van de concentratie der Amtsgerichte minder willekeurig dan dat der minimum-bevolkingsaantallen.

Tussen de jaren 1966 en 1978 daalde het aantal Amtsgerichte van 865 tot 572 en is de beoogde vermindering van hun aantal vrijwel verwezenlijkt. Sedert 1976 zijn er nog maar weinig Amtsgerichte samengevoegd.

Bovengenoemde vermindering in aantal Amtsgerichte houdt in dat er 293 zelfstandige Amtsgerichte opgeheven zijn. Veelal functioneren deze nog wel als zodanig, nl. als Zweigestelle van een zelfstandig Amtsgericht.

### 3.5.6 *Specialisatie in de rechtspraak.*

Met betrekking tot specialisatie in de civiele rechtspraak had de Vorbereitende Kommission zich terughoudend opgesteld. Vooral met het oog op het behoud van de eenheid van rechtspraak werden voorstellen afgewezen om naast de op pacht- en grondzaken en handelszaken gespecialiseerde kamers ook op technische en economische aangelegenheden gespecialiseerde kamers in te richten bij de Land- en Oberlandesgerichte (71). Ook de inrichting van Familiengerichte stuitte bij de Vorbereitende Kommission op diverse bezwaren (72). Het concentreren van alle familiezaken bij één kamer van het Land

gericht zou een doorbreking betekenen van de door de meerderheid van de commissie zo positief beoordeelde werkverdeling tussen de Amts- en Landsgerichte, waarbij de Amtsgerichte grote aantallen eenvoudiger, en de Landgerichte kleine aantallen ingewikkelder zaken afwikkelen. Bovendien zou het rechtsgebied van een Familiengericht te groot zijn om -zoals bij de Amtsrichter in familiezaken wel het geval was-een goed contact met de plaatselijke bevolking.

De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht liet zich met betrekking tot de specialisatie in de civiele rechtspraak alleen uitvoerig uit over het Familiengericht.

Zij was net als de Vorbereitende Kommission van mening dat familiegerechten, zoals deze tot ontwikkeling waren gekomen in de Verenigde Staten en Japan, niet in de Bondsrepubliek Duitsland ingesteld moeten worden. Bij de buitenlandse gerechten was de competentie uitgebreid (ook bv. jeugdzaken) en was de inbreng van gedragswetenschappers belangrijk.

De commissie was van mening dat een zg. "kleine familiengerichtliche Lösung" aanbeveling verdiende, welke inhield dat een enkelvoudige kamer bij de grote Amtsgerichte alle rechtspraak in zaken van echtscheiding, ouderlijke macht e.d. (maar niet in jeugdzaken) zou moeten verzorgen. Daartoe stelde zij een wijziging van het Gerichtsverfassungsgesetz voor (73). Bij haar beraadslagingen over het Familiengericht heeft de commissie binnen het kader van de algemene herziening van het huwelijks- en echtscheidingsrecht overleg gepleegd met de Ehrechtskommission, met de Kommission für das Zivilprozessrecht en de Kommission für das Recht der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Bij dit overleg was overeenstemming over de instelling van de Familienrichter bij het Amtsgericht (74).

Een belangrijk uitgangspunt van het Referentenentwurf was om -zoals gezegd- de rechtspraak in familiezaken door een gespecialiseerde enkelvoudige of -wanneer de omvang of ingewikkeldheid van de zaak daar aanleiding toe geeft- meervou-

dige kamer van het Eingangsgericht te laten verrichten (75). Na het stranden van het ontwerp conformeerde het kabinet zich met betrekking tot het Familiengericht aan het wetsvoorstel van de Kommission für das Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht. In 1977 tenslotte (zie ook 2.3.2.2) kreeg de instelling van het Familiengericht bij het Amtsgericht wettelijke status. Er werd gekozen voor de kleine familiengerichtliche Lösung, wat tevens inhield dat de bestaande structuur van het gerecht zou worden gehandhaafd. Er zou geen vaste staf van experts (sociologen, psychologen en psychiaters) als mede-rechters of adviseurs aan de gerechten worden verbonden.

Op het gebied van de strafrechtspraak heeft ook specialisatie plaatsgevonden. Sedert 1979 is de Wirtschaftsstrafkammer als gespecialiseerde kamer geïnstitutionaliseerd (zie paragraaf 3.4.5) bij het Landgericht.

### 3.5.7 *Delegatie van rechterlijke werkzaamheden.*

De verwezenlijking van de zg. "kleine Justizreform", welke vooral tot onderwerp heeft de verlichting van de werklast der rechters, was op het moment van het instellen van de Vorbereitende Kommission (1955) voor een flink deel gevorderd. Het Rechtspflegergesetz, waarbij, in aansluiting op vooroorlogse wetgeving, een aantal rechterlijke werkzaamheden aan de Rechtspfleger gedelegeerd werden (zie verder paragraaf 2.5) trad in 1957 in werking.

De Vorbereitende Kommission beval aan de bevoegdheden van de Rechtspfleger uit te breiden (76). Deze aanbeveling sloot aan bij de rechtspraktijk, waar op uitgebreidere schaal dan verwacht, door de gerechten gebruik werd gemaakt van de mogelijkheden tot delegatie volgens het Rechtspflegergesetz van 1957 (77).

Gezien de positieve ervaringen met het functioneren der Rechtspfleger plande het bondsministerie van justitie een vernieuwing van het Rechtspflegergesetz, welke taak zouden worden uitgevoerd door de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht. Deze commissie stelde in

1965 een subcommissie in voor deze werkzaamheden (78).

De subcommissie heeft zich ertoe beperkt na te gaan in hoeverre de Rechtspfleger met handhaving van zijn niet-rechterlijke status rechterlijke taken toevertrouwd konden worden. De Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht zelf zou over een eventuele verandering van de status van de Rechtspfleger moeten beraadslagen. De aanhangers van model II, volgens welke de Rechtspfleger met de contentieuze rechtspraak in eerste aanleg zou moeten worden belast, waren voorstanders van een wijziging van paragraaf 92 van de grondwet, welke de rechtspraak enkel aan rechters toevertrouwt. De rest van de commissie wees een dergelijke wijziging van de hand.

De subcommissie stelde voor een aantal bevoegdheden op het gebied van de niet-contentieuze en de contentieuze rechtspraak wettelijk aan de Rechtspfleger te delegeren. Er werd naar gestreefd de Rechtspfleger hele rechtsterreinen en groepen met elkaar samenhangende zaken toe te wijzen. Vooral op vermogensrechtelijk gebied zouden hem vele taken toegewezen moeten worden. De mate waarin de subcommissie taken aan de Rechtspfleger wilde delegeren kwam in grote lijnen overeen met de wensen van de voorstanders van model I en III van de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, maar ging niet zover als de wensen, die in het rechtspolitieke programma van de regering ter ondersteuning van het Referentenentwurf geformuleerd werden. Hoewel door het parlement een aantal beperkingen werden aangebracht, vormen de voorstellen van de subcommissie de grondslag van het Rechtspflegergesetz van 1969 (zie verder paragraaf 2.5).

Met het oog op de verlichting van de werklast van rechters had de Vorbereitende Kommission tevens voorgesteld werkzaamheden te delegeren aan zg. Richtergehilfe. De universitair geschoolde Richtergehilfe zouden taken krijgen met betrekking tot de contentieuze rechtspraak. Dit bij wijze van proef enkel bij de Oberlandesgerichte en het Bundesgerichtshof.

Een bevoegdheid van hen tot vonnis wijzen in eenvoudige ju-

ridische zaken werd onwenselijk geacht met het oog op het ontstaan van twee verschillende rechtertypes (79). Hier was de Vorbereitende Kommission weinig voor geporteerd, zoals ook blijkt uit haar bezwaren tegen het creëren van Friedensrichter naast gehobene Richter.

Met betrekking tot het inschakelen van Richtergehilfe adviseerde de Kommission für das Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht in het algemeen afwijzend (80). Zij had geen bezwaar tegen de omstandigheid, dat er Richtergehilfe werkzaam waren bij het Bundesgerichtshof, mits hiervoor een wettelijke regeling zou worden ontworpen. De commissie baseerde haar advies voornamelijk op praktische gronden. In de eerste plaats zou de voorbereiding van een zaak in eerste aanleg (door de Richtergehilfe) niet goed te scheiden zijn van de beslissing van de rechtsvraag (door de rechters). In de tweede plaats waren de ervaringen met de Richtergehilfe bij de Revisionrechtspraak van het Bundesgerichtshof niet onverdeeld gunstig. In de derde plaats zou de aantrekkelijkheid van het rechterambt voor aankomende juristen aanzienlijk kunnen verminderen, indien zij -zoals de bedoeling was van voorstanders van de aanstelling van Richtergehilfe-eerst als Richtergehilfe zouden moeten functioneren.

Momenteel zijn er enkele Richtergehilfe werkzaam bij het Bundesverfassungsgericht en de bondsgerechtshoven (zie ook paragraaf 2.5)

### 3.5.8 Enkelvoudige rechtspraak.

Zoals al aangeduid in paragraaf 2.3.2.2 was de alleenrechtsprekende rechter bij het Landgericht vóór 1975 enkel bevoegd werkzaamheden te verrichten op het gebied der procesgang en derhalve niet bevoegd vonnis te wijzen. Het onderwerp van de bevoegdheid om vonnis te wijzen van de alleenrechtsprekende rechter is in geschiedenis van de grosse Justizreform nauw verbonden geweest met dat van de integratie van Amts- en Landgerichte.

De Vorbereitende Kommission had -met afwijzing van de ingrijpende integratie-voorstellen van de gerechten van eerste

aanleg- gepleit voor een aantal bijsturingen van de rechtspraak van de ordentliche Gerichtsbarkeit, waarvan de uitbreiding van de delegatie van rechterlijke werkzaamheden en van alleenrechtspraak wel de belangrijkste waren (81).

Met grote meerderheid van stemmen deed zij de aanbeveling alle civielrechtelijke geschillen in eerste aanleg van het Landgericht door de alleenrechtsprekende rechter te laten beslissen en de meervoudige kamerrechtspraak enkel te handhaven in zaken van hoger beroep of Beschwerde. Enerzijds werd dit verstrekkende voorstel ingegeven door de wens de toenemende werklast der Landgerichte beter op te vangen, anderzijds door het vertrouwen dat de alleenrechtsprekende rechter best ingewikkelde zaken kan afdoen, mits voor dit ambt ervaren rechters aangetrokken werden. Deze aanbeveling sloot naar het oordeel van de commissie goed aan bij de rechtspraktijk, waar in toenemende mate door de civiele kamers van het Landgericht werkzaamheden op het gebied van de procesgang aan de alleenrechtsprekende rechter toevertrouwd werden.

In paragraaf 3.5.4 werd al aangegeven dat de voorstanders in de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht voor een drietrapsopbouw der ordentliche Gerichtsbarkeit en de regering -vooral bij de presentatie van het Referentenentwurf- in min of meerdere mate de bevoegdheden om vonnis te wijzen van de alleenrechtsprekende rechter uitgebreid wilden zien. Bij deze keuze speelde het belang van een efficiëntere organisatie van de rechtspraak een overwegende rol met het oog op de verlichting der toenemende werklast.

De kommission für das Zivilprozessrecht -wier taak het uiteindelijk was met wetsvoorstellen de bevoegdheden van de enkel- en meervoudige kamers van het Landgericht af te bakenen- was echter niet zo overtuigd van de praktische voordelen van de alleenrechtspraak dat zij deze vorm van rechtspraak als uitgangspunt voor de civiele rechtspraak van eerste aanleg wilde hanteren (82). Zij stelde voor de civiele

kamer van het Landgericht -met uitzondering van bepaalde categorieën van zaken waarin zij zelf moest vonnissen- de beslissing te laten om de zaak zelf af te doen of te verwijzen naar de alleenrechtsprekende rechter. Ook de verwijzing van niet-vermogensrechtelijke geschillen -toentertijd belangrijk voor de rechtspraak in echtscheidingszaken- zou mogelijk gemaakt moeten worden. Deze stellingname voor een beperkte toekenning van bevoegdheid om vonnis te wijzen aan de alleenrechtsprekende rechter bij het Landgericht stemde overeen met die van de regering na het falen van het Referentenentwurf.

De huidige wettelijke regeling voor de civiele enkel- en meervoudige rechtspraak bij het Landgericht berust op het door de commissie voorbereide Gesetz zur Entlastung der Landgerichte und zur Vereinfachung des Gerichtlichen Protokolls, dat in 1975 in werking trad. Meer hierover en over de feitelijke toepassing van de nieuwe regeling staat geschreven in paragraaf 2.3.2.2.

### 3.5.9 *Versnelling en vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure.*

Met het oog op het belang van een vlotte rechtspraak ten behoeve van de justitiabelen en de verlichting van de werklast der gerechten zijn in de zeventiger jaren behalve door de Kommission für das Zivilprozessrecht ook door de Koordinierungsausschuss en de Arbeitsgruppe Strafverfahrensreform voorstellen ter versnelling en vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure gedaan.

De Vorbereitende Kommission stipte dit probleemgebied bij de behandeling van diverse aspecten van de grosse Justizreform aan, maar gaf het niet zoveel gewicht dat het belang van een vlotte rechtspraak als een der hoofddoeleinden van de Justizreform (zie noot 42) genoemd werd.

Hoewel het Zivilprozessordnungsgesetz de mondelinge behandeling van rechtsgeschillen als uitgangspunt hanteert, was de praktijk dikwijls die der langdurige schriftelijke procedures. De Vorbereitende Kommission was van mening dat ver-

schillende omstandigheden deze kwaal in stand hielden en noemde onder andere het slecht voorbereid aanhangig maken van zaken, het onnodig vertragen van de afwikkeling van het proces door advocaten, het onvoldoende tijdig bestuderen van zaken en onvoldoende bewaken van de procesgang door rechter (83). De commissie deed tenslotte de aanbeveling (opnieuw) wetgevende initiatieven te ontplooien om tot een concentratie en versnelling van de gerechtelijke procedure te komen, waarbij de praktische mogelijkheden van mondelinge afwikkeling van zaken vergroot moesten worden.

De Kommission für das Zivilprozessrecht constateerde op grond van de gerechtelijke statistiek dat sedert de publicatie van het Weissbuch civiele processen gemiddeld nog aanzienlijk trager werden afgewikkeld (84).

Zij legde meer nadruk op het belang van een vlotte rechtspraak, veel nadrukkelijker dan de Vorbereitende Kommission en betitelde de bestaande stand van zaken als een misstand, die de rechtzoekende burger schade toebracht en het vertrouwen in de rechtspraak ernstig dreigde te ondermijnen. Naar haar mening maakten de rechters onvoldoende gebruik van de in de wet geboden mogelijkheden de procesgang te bewaken. De mondelinge afhandeling van zaken was een papieren regel gebleven. Een uitzondering maakte de commissie voor recente proefnemingen bij een aantal gerechten met het zg. *Stuttgarter-Modell* (85).

Deze procedure wordt sinds 1967 in de Bondsrepubliek Duitsland toegepast. Volgens een onderzoek van het bondsministerie van justitie d.d. 1973 paste ongeveer zes procent van de civiele kamers der Landgerichte (+ 50 van de 800) deze procedure toe. Dit percentage is ongeveer hetzelfde met betrekking tot de civiele kamers der Oberlandesgerichte. Voor de Amtsgerichte ligt het aanzienlijk lager. Deze hanteren een gemodificeerd Stuttgarter-Modell. In de loop der zeventiger jaren is de toepassing van het Stuttgarter-Modell toegenomen (86).

Kern van de procedure vormt de mondelinge behandeling van de zaak, de Hauptverhandlung in Zivilsachen. Hieraan vooraf



gaat een aan termijnen gebonden schriftelijke behandeling - dagvaarding, conclusie van eis, conclusie van antwoord-, die geheel door de griffie der rechtbank begeleid wordt. Na de conclusie van antwoord wordt het dossier aan de rechter voorgelegd, die na lezing daarvan rapporteert aan de civiele kamer. Deze beslist of partijen nog aanvullend bewijs moeten aandragen en geeft de advocaten der partijen aanwijzingen hoe ze over de zaak denkt, in het bijzonder met betrekking tot juridische vragen, die door de advocaten nog niet opgeworpen zijn. Tevens wordt de datum voor de Hauptverhandlung vastgesteld.

Bij de Hauptverhandlung worden eerst de procespartijen gehoord, daarna wordt er gepleit. Dan trekt de rechtbank zich terug voor een eerste overleg. Op basis hiervan presenteert zij een voorstel om de zaak af te doen. Dit kan een voorstel tot schikking zijn of tot intrekken of erkennen van de vordering. Dit voorstel is omkleed met redenen. Na beraad antwoorden de advocaten der partijen op het voorstel van de rechtbank. Wanneer de procedure dan niet afgesloten kan worden, moeten bewijsrechtelijke punten, onder andere door middel van getuigenverhoor, uitgediept worden. Na beraad komt de rechtbank met een tweede voorstel om de zaak af te doen. Dit voorstel heeft bijna het karakter van een vonnis. Indien de advocaten gebruik maken van de mogelijkheid het woord te voeren, dan heeft hun betoog ongeveer het karakter van beroep tegen het voorgestelde "vonnis". Een week later volgt definitieve vonniswijzing.

Dankzij de strenge procesbewaking kon bij de gerechten, die het Stuttgarter Modell hanteren het merendeel der processen binnen een half jaar afgewikkeld worden. De snelheid van afdoening stak zeer gunstig af bij die van andere gerechten (87).

Een ander belangrijk effect was dat het aantal eindvonnissen vanwege het relatief grote aantal schikkingen, geringer was dan bij rechtbanken die het Stuttgarter Modell niet hanteerden.

Niet alleen vanuit het oogpunt van een efficiënte rechtspraak maar ook vanuit het oogpunt der justitiabelen lijkt

toepassing van het Stuttgarter Modell vruchten af te werpen. De rechtzaak wordt voor hen inzichtelijker nu ze er zelf bij betrokken worden. De tevredenheid met de mondelinge behandeling der zaak bleek onder andere uit hun geringere geneigdheid in hoger beroep te gaan (88). In de Bondsrepubliek Duitsland wordt veel in beroep gegaan: ongeveer 50 procent van de Landgericht-vonnissen van eerste aanleg wordt aangevochten.

Bij de analyse van de factoren, die van invloed waren op de trage procesgang in de Bondsrepubliek Duitsland wees de Kommission für das Zivilprozessrecht overigens niet alleen op de overbelasting van de rechters, maar ook op de nog onvoldoende toerusting der griffies (89).

Geruime tijd voor haar rapportage kwam de commissie met wetsvoorstellen, gebaseerd op het Stuttgarter Modell: de Beschleunigungsnovelle (1967) en de Vereinfachungsnovelle (1971). Het kabinet ondersteunde binnen het kader van haar rechtspolitieke programma deze voorstellen sterk. De voorstellen verkregen in 1976 grotendeel wettelijke status: das Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung gerichtlicher Verfahren.

Ook op het gebied van het strafprocesrecht en het administratieve procesrecht zijn maatregelen ter versnelling en vereenvoudiging der gerechtelijke procedures in werking getreden. Wij verwijzen hiervoor naar respectievelijk de paragrafen 3.4.5 en 3.5.10.

#### 3.5.10 *Harmonisatie van administratief procesrecht.*

Zoals wij zagen was het de opdracht van de Koördinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes een nieuwe wetgeving op dit gebied voor te bereiden. De commissie diende in 1976 het ontwerp voor één Verwaltungsprozessordnung voor de drie zuilen van administratieve rechtspraak in, welke in 1978 werd gepubliceerd.

De opdracht aan de commissie hield niet in dat het procesrecht van de Arbeitsgerichtsbarkeit aan een herziening on

### 3.6 Problemen bij de verwezenlijking van de grosse Justizreform.

#### 3.6.1 *De naoorlogse hervormingsprogramma's.*

Wanneer we het jaar van de instelling van de Vorbereitende Kommission, 1955, beschouwen als het moment, waarop een begin gemaakt werd met de verwezenlijking van de grote Justizreform, dan heeft het anno 1980 al bijna 25 jaar geduurd voordat het merendeel der hervormingen voltooid werd. Zoals uit het voorgaande bleek, dateren de meeste hervormingswetten uit de zeventiger jaren.

Dat het zo lang zou duren was zeker in de vijftiger jaren bij het opzetten van het programma voor de grote Justizreform niet voorzien.

De Vorbereitende Kommission was optimistisch over de snelheid waarmee hervormingen verwezenlijkt zouden kunnen worden. Zij was van mening dat haar voorstellen op korte termijn in de vorm van wettelijke regelingen gegoten zouden kunnen worden (92). Deze optimistische verwachtingen werden ook gekoesterd in de rechtsgeleerde wereld, waar het wel mogelijk geacht werd dat de grote Justizreform in drie stadia tussen 1959 en 1969 verwezenlijkt zou worden (93).

Een belangrijk doel, waartoe de verslaglegging van de Vorbereitende Kommission moest bijdragen, was het aanzwengelen van een -als het kon ook buiten de juridische wereld- uitgebreide en levendige discussie over de Justizreform (94). Dit doel werd niet bereikt. De publicatie van het Weissbuch leidde niet tot uitvoerige commentaren in de juridische bladen. De drie wetgevingscommissies konden zo in 1964 in betrekkelijke stilte hun werkzaamheden aanvatten.

Het sedert 1969 optredende kabinet maakte de grosse Justizreform tot een belangrijk punt van haar politieke programma. Er stonden haar in dezen een drietal doelstellingen voor ogen: de Justizreform moest in de eerste plaats onderwerp van brede publieke belangstelling worden, in de tweede plaats grondige wijzigingen in de bestaande organisatie der

rechtspleging brengen en in de derde plaats op zo kort mogelijke termijn verwezenlijkt worden.

De eerste doelstelling werd voor een flink deel verwezenlijkt. Onder andere naar aanleiding van een aantal toespraken (95) van de bondsminister van justitie, waarin het nieuwe programma voor de Justizreform werd uiteengezet, kwam een uitgebreide discussie over tal van onderwerpen van de Justizreform in de juridische bladen op gang. Ook in de landelijke pers werd nu betrekkelijk veel aandacht hieraan besteed.

Zoals we zagen was de grondige wijziging, die het kabinet beoogde, de drie-traps-opbouw van de ordentliche Gerichtsbarkeit. Dit was de crux van het rechtspolitieke programma, op basis waarvan andere onderwerpen als de rechtspraak in familie-zaken, de unusrechtspraak, delegatie van rechterlijke werkzaamheden en herziening en harmonisering van procesrecht opnieuw geregeld zouden moeten worden.

Toen de in het Referentenentwurf voorgestelde drie-traps-opbouw niet te verwezenlijken bleek, moest het gehele rechtspolitieke programma in minder revolutionaire zin bijgesteld worden (1974).

Met het falen van het Referentenentwurf waren ook de kansen op een snelle verwezenlijking van de Justizreform aanzienlijk geslonken. We zagen dat het kabinet zo gespitst was op snelle hervormingen, dat zij niet de bevindingen van de wetgevingscommissies wilde afwachten. De woorden van de bondsminister van justitie ter gelegenheid van een bijeenkomst van de Deutsche Richterbond in 1970 spraken in dit verband duidelijke taal: "Die Entscheidung für den Beginn der Justizreform in dieser Wahlperiode ist gefallen und dabei bleibt es. Nach fast sieben Jahrzehnten der Diskussion ist es auch an der Zeit" (96). We zagen dat het kabinet in 1974 gas moest terugnemen en moest berusten in tragere stapsgewijze verwezenlijking van de Justizreform, begeleid door de wetgevingscommissies.

De werkzaamheden van deze commissies hebben in de zeventiger jaren geleid tot een aantal wijzigingen van en aanvullingen

op de bestaande wetgeving. De belangrijkste hiervan zijn, zoals wij zagen, van procesrechterlijke aard. Na 1977 is de herzieningsarbeid vrijwel stilgelegd, omdat men nu eerst wil nagaan welke effecten de tot dusver verwezenlijkte hervormingen zullen hebben. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie-onderzoeken, die op het ogenblik worden verricht, zal besloten worden in hoeverre men het werk wil voortzetten.

### 3.6.2 *De langzame stapsgewijze verwezenlijking van de Justizreform: enkele beïnvloedende factoren.*

Gezien het belang van de bovengeschetste ontwikkelingen in de Bondsrepubliek Duitsland voor de herziening van de rechterlijke organisatie in ons land willen we nader ingaan op enkele factoren, die enigszins begrijpelijk maken waarom de herzieningsarbeid er zo gekenmerkt werd door traagheid en degelijkheid en waarom de poging van het kabinet tussen 1969 en 1974 om de Justizreform te versnellen en een beslissende wending te geven, mislukte. Deze factoren zijn duidelijk onderling vervlochten. Wij onderscheiden er vijf.

De eerste twee spelen een rol gedurende de gehele naoorlogse periode, de overige drie zijn meer toegespitst op de jaren zeventig.

De factoren hebben achtereenvolgens betrekking op:

1. de hoge eisen die men stelde aan de omvang en inhoud van een Justizreform;
2. de hoge eisen die men stelde aan de herzieningsprocedure;
3. de behoudende invloed van groepen, werkzaam binnen de rechtspleging;
4. de financiële en organisatorische bezwaren tegen een ingrijpende Justizreform;
5. de invloed van het Rechtstatsachenonderzoek op de Justizreform.

1. In het algemeen is de omvang van de taak, die men zich stelt, van invloed op de snelheid, waarmee de taak verwezen

lijkt kan worden. In de Bondsrepubliek Duitsland was de taak die men zich in de vijftiger jaren stelde zeer omvangrijk: er moest bij een Justizreform ook gekeken worden naar fundamentele aspecten, zoals de rol van de rechter in de samenleving en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en niet primair gestreefd worden naar beperkte juridisch-technische hervormingen, zoals bv. bij de herziening van de rechterlijke organisatie in België het geval was (97). Tevens moest een Justizreform niet alleen de herziening van de organisatie, maar ook van het procesrecht van een zeer gedifferentieerd rechterlijk apparaat omvatten. Om tot coördinatie van een dergelijke omvangrijke taak te komen, moesten de wetgevingscommissies niet alleen onderling overleg plegen maar ook hun werkzaamheden afstemmen op elders voorbereide hervormingen, zoals op het gebied van het huwelijks- en echtscheidingswet. Een extra handicap tenslotte was de omstandigheid, dat de Duitsers voor hun omvangrijke plannen maar beperkt lering konden trekken uit ervaringen in andere landen, aangezien daar de herziening der rechtspleging pas later op gang kwam of op beperkte schaal werd aangevat (98).

2. De degelijkheid en de uitgebreidheid van de gevolgde procedure met betrekking tot de verwezenlijking van de Justizreform stond snelle beslissingen in de weg. Eerst moest een Vorbereitende Kommission aan het werk en in aansluiting daarop moesten wetgevingscommissies met betrekking tot hun toegewezen terrein met uitgewerkte voorstellen zien te komen. Zoals blijkt uit het voorafgaande, verrichtten deze commissies hun werkzaamheden langzaam en grondig en schroomden zij er niet voor af te zien van het presenteren van wetsvoorstellen in geval van gebrek aan communis opinio, zoals bv. de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht deed met betrekking tot de integratie der Amts- en Landgerichte. Een dergelijke keuze vóór presentatie van alternatieve modellen nuanceert wel de meningsvorming, maar staat een snelle verwezenlijking van hervormingen in de weg.

Wanneer een commissie in de Bondsrepubliek Duitsland wets-

voorstellen presenteert, is de weg tot de wet moeizamer dan in ons land het geval is. De voorstellen in het kader van de Justizreform worden doorgaans eerst ter beoordeling aan de deelstaten en aan diverse belangengroepen voorgelegd. Op basis van deze meningsvorming stellen zogenaamde Referenten, onder andere afkomstig uit de wetgevingscommissies, de ministeries der deelstaten en de belangengroeperingen, een wetsontwerp (Referentenentwurf) op, dat het kabinet al dan niet gewijzigd kan indienen bij het parlement.

Wanneer we de bovenomschreven procedure vergelijken met die in België, waar het parlement reeds negen jaar na het verlenen van de opdracht tot ontwerp (door één man met zijn staf te verwezenlijken) de wettekst van het nieuwe Gerechtelijke Wetboek fiatteerde (99), springt het belang van deze factor in het oog.

3. Een aantal groepen, werkzaam binnen de rechtspleging, hadden belang bij het behoud van de bestaande toestand en voelden zich bedreigd door hervormingen op hun werkterrein, zoals deze vooral in de periode 1969 tot 1974 met politieke kracht werden voorgestaan door het kabinet. Ministeries, die hun bevoegdheden niet graag overdroegen aan een Rechtspflegeministerium.

Advocaten -toch al in hun concurrentiepositie bedreigd door de steeds grotere toevloed van afgestudeerde juristen- die bezwaar hadden tegen verandering van regels omtrent verplichte rechtsbijstand, inperking der rechtsmiddelen en een nieuwe organisatie der rechtshulp.

Amtsrichter, die niet ingelijfd wilden worden bij de Eingangsgerichte.

Rechters van Oberlandesgerichte, die bevreesd waren voor veranderingen, welke de invoering van Eingangsgerichte en een daarmee gepaard gaande toeneming van beroepszaken voor hun status en werkomstandigheden zouden hebben.

Deze verschillende belangengroepen -hoewel moeilijk onder één noemer te brengen, met betrekking tot hervormingen waar ze vóór geporteerd zouden zijn- waren in het bijzonder tijdens de regeringsperiode 1969 tot 1974 in staat een coalitie

ter verdediging van de status-quo te vormen (100). Ze werden daarbij geholpen door de omstandigheid dat collega's veelal in ruime mate zitting hadden in wetgevings-, Referenten- en parlementaire commissies (101).

4. Vooral met betrekking tot het Referentenentwurf speelde de factor van de financiële en organisatorische consequenties der voorgestelde hervormingen een rol van belang. Voor de deelstaten, op wier schouders de realisering van de reorganisatie zou komen te rusten, wogen deze consequenties veelal te zwaar. Met name de integratie der Amts- en Landgerichte betekende voor hen een te grote omschakeling. Naar mate de jaren zeventig voortschreden kregen hun kritische stemmen meer bijval. Het wankelen van het geloof in een aanhoudende economische groei en de daarmee gepaard gaande roep om bezuinigingen tastten de "Reformfreudigkeit" van het kabinet en, voorzover het rechtpolitieke programma daar aangeslagen had, van de bevolking aan.

Aan deze praktische bezwaren tegen de kabinetsvoorstellen werd extra kracht bij gezet door critici, die op meer fundamentele gronden verzet aantekenden. De voorgestelde hervormingen waren naar hun mening te zeer gebaseerd op eisen met betrekking tot de efficiëntie der rechtspleging. Van het Referentenentwurf bv. werd in dit verband gesproken als van een "rein technisches Strukturgesetz", dat onmogelijk het vertrouwen der bevolking in de rechtspraak kon herstellen (102).

5. Rechtstatsachen-onderzoek, waarbij vooral met behulp van gerechtelijke statistiek onderzoek gedaan wordt inzake de rechtspleging, speelt in de zeventiger jaren in de Bondsrepubliek Duitsland een rol van toenemende betekenis. Tegenwoordig worden bijna alle wetsontwerpen op dit gebied voorbereid en begeleid met behulp van aldus verzamelde gegevens (103). Ook nieuw ingevoerde wetten worden enkele jaren na inwerkingtreding op hun effecten geëvalueerd. Zo worden momenteel in opdracht van het bondsministerie van justitie de uitwerking van de nieuwe familierechtspraak en het Stuttgart-

ter Modell getoetst. Het Rechtstatsachenonderzoek wordt aanzienlijk vergemakkelijkt door de omstandigheid dat sedert een tiental jaren de justitiële statistiek met behulp van elektronische dataverwerking werd uitgebouwd tot een omvangrijk geheel (104).

Een belangrijke stimulans voor de opkomst van het Rechtstatsachenonderzoek in de Bondsrepubliek Duitsland was het onderzoek "Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit", dat naar aanleiding van het Referentenentwurf ingesteld werd (zie ook paragraaf 3.5.4). Dit onderzoek was niet alleen belangrijk vanwege de kritische inhoud der bevindingen, maar vooral omdat het in de Bondsrepubliek Duitsland bijdroeg tot het besef dat een omvangrijke operatie als de grosse Justizreform niet enkel kon drijven op met politieke kracht ondersteunde doelstellingen, aangezien het effect van voorgenomen hervormingen onder andere met behulp van justitiële statistiek in min of meerdere mate vooraf meetbaar was. Terwijl het Rechtstatsachenonderzoek naar aanleiding van het Referentenentwurf niet van overheidswege geïnitieerd en pas achteraf ingesteld werd, is dit bij later onderzoek doorgaans wel het geval.

Uitgebreide aanwending van Rechtstatsachenonderzoek ter voorbereiding van wetsvoorstellen verhoogt niet zonder meer de soliditeit van een Justizreform. Het behoeft aanvulling van rechtssociologisch onderzoek, waarbij niet alleen gebruik gemaakt wordt van zg. "Justiz-interne Daten", maar ook gepoogd in wijder verband de relatie van de rechtspraak met de samenleving aan te geven. In dit verband werd uitbreiding van dergelijk breder opgezet onderzoek in de Bondsrepubliek Duitsland bepleit (105).

De aanwending van Rechtstatsachen -en ander rechtssociologisch onderzoek ter begeleiding van de verwezenlijking van de Justizreform heeft tot nu toe veel tijd in beslag genomen en heeft zo duidelijk bijgedragen tot het trage en stapsgewijze karakter, dat de hervormingsprocedure kenmerkt. De moeilijkheid ligt in het vinden van een juist evenwicht tussen een degelijke en snelle aanpak der hervormingen. Het stranden van het Referentenentwurf en daarmee het falen van

het kabinetsprogramma met betrekking tot de Justizreform tussen 1969 en 1974 kwam mede voort uit het ontbreken van een dergelijk evenwicht. In dit verband werd ervoor gepleit hervormingsvoorstellen niet voortijdig van zware politieke lading te voorzien en met gebruikmaking van wetenschappelijke kennis niet alleen de inhoud maar ook het werkschema van de Justizreform te plannen. De kosten en tijd, aan een dergelijke operatie besteed, zouden uiteindelijk gunstig afsteken bij die, welke de "onwetenschappelijke" verwezenlijking van de Justizreform zou vergen (106).



## Literatuur bij hoofdstuk 3

Access to justice, uitgegeven door M. Cappelletti  
vol I: a world survey  
vol II: promising institutions  
vol III: emerging issues and perspectives  
vol IV: antropological perspective  
Alphen a/d Rijn - Milaan, 1978-1979.

Adickes, F., Grundlinien durchgreifender Justizreform.  
Betrachtungen und Vorschläge unter Verwertung englisch-  
schottischer Rechtsgedanken, Berlijn, 1906.

Amtsrechtskommission des Deutschen Richterbundes, Leitsätze  
für die Gestaltung der grossen Justizreform, in: Deutsche  
Richter Zeitung, 37e jrg., nr. 11, november 1959, blz. 346-350  
en 38e jrg., nr. 2 februari 1960, blz. 33-44.

Arbeitskreis für Fragen der Juristenausbildung. Die Ausbildung  
der deutschen Juristen, Darstellung, Kritik und Reform.  
Tübingen, 1960.

Baumann, J., en Fezer, G., Beschleunigung des Zivilprozesses,  
Recht und Staat, no. 390/391, Tübingen, 1970.

Baumgärtel, G., Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses,  
Prozess-rechtliche Abhandlungen, Heft 31 en 33, Köln, 1971 en  
1972.

Baur, F., Wege zur Konzentration der mündlichen Verhandlung im  
Prozess, Schriftenreihe der Juridischen Gesellschaft, no. 23,  
Berlijn, 1966.

Baur, F., Welche Anforderungen sind an die Vorbereitung der  
Gesetze zur Prozessreform zu stellen?, in: Zeitschrift für  
Rechtspolitik, 8e jrg., nr. 11, november 1975, blz. 254-258.

Bender, R., Tatsachenforschung in der Justiz. Einführung in  
die Methoden. Reform der Justizreform, Band 1, Tübingen, 1972.  
Der Referentenentwurf zum 1. Justiz-reformgesetz ein "Schuss  
ins Dunkle" in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5 jrg. nr. 5,  
mei 1972, blz. 118-121.  
Für das "Stuttgarter Modell" in: Zeitschrift für Rechts-  
politik, 5e jrg. nr. 11, november 1972, 258-259.  
Funktionswandel der Gerichte? in: Zeitschrift für Rechts-  
politik, 7e jrg. nr. 10, oktober 1974, blz. 235-238.  
The Stuttgart Model, in: Access to Justice, vol II, blz 433-  
475.

Bender, R. en Eckert, H., The Rechtspfleger in the Federal  
Republic of Germany, in: Access to Justice, vol II, blz. 477-  
487.

Bender, R. en Heissler, B., Rechtstatsachenforschung zur  
Reform des Strafverfahrens, in: Zeitschrift für Rechtspo-  
litik, 11 jrg., nr. 2, februari 1978, blz. 30-33.

Bender, R., en Strecker, C., Access to Justice in the  
Federal Republic of Germany, in: Access to Justice, vol I,  
blz. 527-576.

Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der  
Zivilgerichtsbarkeit, uitgave van het Bundesministerium der  
Justiz, Bonn, 1961.

Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und  
Rechtspflegerrecht, uitgave van het Bundesministerium der  
Justiz, Bonn, 1975.

Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht, uitgave  
van het Bundesministerium der Justiz, Bonn, 1977.

Bericht der Kommission für das Recht der freiwilligen Ge-  
richtsbarkeit, uitgave van het Bundesministerium der Justiz,  
Bonn, 1977.

Blankenburg, E., Die Dauer von Zivilprozessen. Novellierung  
der Zivilprozessordnung und Rechtstatsachenforschung, in:  
Zeitschrift für Rechtspolitik, 4e jrg. nr. 12, december  
1971, blz. 292-294.

Justizreform im Raten, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7e  
jrg. nr. 12, december 1974, blz. 273-279.

Studying the frequency of civil litigation, in: Law and  
Society Review, 9e jrg. nr. 2, 1975, blz. 307-319.

Blankenburg, E., e.a., Tatsachen zur Reform der Zivilge-  
richtsbarkeit, Band I en II, Tübingen, 1974.

Blankenburg, E., e.a., Die Rechtspflegestatistiken. Analyse  
der Benutzerinteressen und Vorschläge für eine neue  
Konzeption, Berlijn 1978.

Blankenburg, E., en Wolff, H., Auswirkungen der Justizreform auf die Anwaltschaft, in: Anwaltsblatt, 1972, nr. 6, blz. 176-180.

Blomeijer, J., Der Ruf nach dem spezialisierten und sachverständigen Richter, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 3e jrg. nr. 7, juli 1970, blz. 153-156.

Bundesministerium der Justiz, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, 2e oplage, Bonn, 1972 (+ statistisch materiaal en reacties van belangengroepen).

Bundesnotarkammer, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Keulen, 1972

Bundesrechtsanwaltskammer, Muss unser Gerichtsaufbau grundlegend verändert werden? Beiträge zur Frage der Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Bonn, 1970.

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Stellungnahme des Bundesrechtsanwaltskammer, in: Mitteilungen der Bundesrechtsanwaltskammer, nr. 6, 1972, blz. 47.

Corves, E., Zum Problem der kleinen Amtsgerichte, in: Justiz-verwaltungsblatt, 97e jrg. nr. 4, april 1961, blz. 71-75.

Deutscher Anwaltverein, Stellungnahme zum Entwurf eines ersten Justizreformgesetzes, in: Anwaltsblatt, 22e jrg. nr. 3, maart 1972, blz. 78-80.

Deutscher Richterbund, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Düsseldorf, 1972.

Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung vorgelegt vom Koordinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes (+ Synopse zum Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung), uitgave van het Bundesministerium der Justiz, Bonn, 1978,

Erdsiek, G., Zum Stand der juristischen Ausbildungsreform, in: Neue Juristische Wochenschrift, 17e jrg., nr. 16, 16 april 1964, blz. 697-701.

Friedrich, W., Das Gesetz zur Entlastung des Bundesfinanzhofs, in: Neue Juristische Wochenschrift, 28e jrg. nr. 34, 20 augustus 1975, blz. 1541-1544.

Hacks, G., Abschied vom kleinen Amtsgericht, in: Deutsche Richterzeitung, 48 jrg. nr. 8, augustus 1970, blz. 265.

Hartweg, O., Rechtstatsachenforschung im Übergang. Bestandaufnahme zur empirischen Rechtssoziologie in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen, 1974.

Hattenhauer, H., Reform durch "Richterrecht"?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11e jrg. nr. 4, april 1978, blz. 83-88.

Helmken, D., Zweifelhafte Rechtstatsachenforschung zur Dauer von Strafverfahren, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11e jrg., 1978, blz. 133.

Hendel, D., Hypothesen zur Kleingruppenforschung "Einzelrichter oder Kollegium", in: Juristen Zeitung, 28e jrg., nr. 13, 6 juli 1973, blz. 412-415.

Hentschel, P., Spezialisierung oder "Flexibilität" der Richter, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 9e jrg. nr. 8, augustus 1976, blz. 189-190.

Hinz, M., Nach der Entlastungsnovelle: was wird aus der Reform des Zivilprozesses?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 8e jrg. nr. 7, juli 1975, blz. 153-158.

Jahn, G., Justizreform (toespraak voor Deutsche Anwalts Verein te Kiel op 16-5-1970) in: Anwaltsblatt, 20e jrg., nr. 7, juli 1970, blz. 189-194.

Stand der Gesetzgebungsverfahren in justizpolitischen Bereich (samenvatting van de toespraak voor Deutsche Richterbund te Stuttgart op 27-11-1970) in: Deutsche Richterzeitung, 49 jrg. nr. 1, januari 1971, blz. 2-6.

Rede beim 36. Deutsche Anwaltstag, in: Anwaltsblatt, 21 jrg. nr. 819, augustus/september 1971, blz. 222-224.

Ansprache von der Vertretersversammlung der Deutschen Richterbundes (op 3-5-1973 te Bamberg) in: Informationen des Bundesministers der Justiz, 10 mei 1973, nr. 8, blz. 51.

Jahresbericht der Bundesregierung, hoofdstuk met betrekking tot Bundesministerium der Justiz, Bonn, jaarlijks vanaf 1967.

Johnson e.a., A comparative analysis of the statistical dimensions of the justice systems of seven industrial democracies, hoofdstuk 3: An overview of the major components of the West Germany dispute resolution system, Universiteit van Zuid Californië (USA) 1979.

De Jong, D.H.W. Naar hedendaagse vormen in de justitie; over het streven naar veranderingen in de BRD, Advocatenblad, 51e jrg. nr. 8, 1971, blz. 263-267.

Justizminister der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, Gemeinsame Erklärung so wie gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf eines ersten Justizreformgesetzes, in: Anwaltsblatt, 22e jrg., nr. 4, april 1972, blz. 117.

Justizministerium Baden-Württemberg, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Stuttgart, 1972.

Justizministerium Bayern, idem, 1972.

Katholnigg, O., Die gerichtsverfassungsrechtlichen Änderungen durch das Strafverfahrensänderungsgesetz 1979, in: Neue Juristische Wochenschrift, 31e jrg., nr. 47, 22 november 1978, blz. 2375-2379.

Kissel, O.R., Die dreistufige Aufbau in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Ein Beitrag zur grossen Justizreform, Frankfurt, 1972.

Kopp, F.O., Änderungen im Verwaltungsprozessrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29e jrg., nr. 43, 27 oktober 1976, blz. 1961-1967.

Lappe, F., Justizreform ohne Rechtspfleger, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7e jrg. nr. 1, januari 1974, blz. 11-12.

Lässig, C.L., Das neue Revisionsrecht. Kritik einer Reform, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29e jrg., nr. 7, 18 februari 1976, blz. 269-272.

Lautman, R., Hierarchie im Richterkollegium. Zur Vereinheitlichung der Richtertitel, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5e jrg., nr. 6, juni 1972, blz. 129-132.

Luchterhand, H., Ausbildungsreform in Bremen als Planungs- und Lernprozess, Neuwied, 1973.

Lüttger, H., Probleme der Strafprozessreform, Berlin, 1975.

Martens, J., Der Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 12e jrg., nr. 5, mei 1979, blz. 114-119.

Mes, P., Eine Rechtstatsachenforschung zur Beschleunigung des Zivilprozesses, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 4e jrg., nr. 4, april 1971, blz. 90-94.  
Geschäftsverteilungsplan als Organisationsinstrument, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5e jrg. nr. 8, augustus 1972, blz. 181-183.

Mügel, Grundzüge einer landesrechtlichen Justizreform Berlin, 1919.

Mühl, O., en Rinken, A., In welcher Weise empfiehlt es sich die Ausbildung der Juristen zu reformieren? in: Verhandlungen des 48 Deutschen Juristentages, Band 2, Teil P, 1970.

Putzo, H., Aktuelle Änderungen des Zivilprozessrechts zum 1-1-1975, in: Neue Juristische Wochenschrift, 28e jrg., nr. 5, 29 januari 1975, blz. 185-189.

Rasehorn, T., Unabhängige Richter oder Justizbürokraten? in: Juristen Zeitung, 25e jrg., nr. 18, 18 september 1970, blz. 574-576.

Spezialisierung des Richters und Wissenschaftliche Justizreform, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 4e jrg., nr. 3, maart 1971, blz. 52-53.

Der Geschäftsverteilungsplan als Organisationsinstrument, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5e jrg., nr. 8, augustus 1972, blz. 181-183.

Justiz und Wirtschaftsstruktur, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 8e jrg., nr. 8, augustus 1975, blz. 177-182.

Der Einzelrichter in Zivilsachen. Verfassungs- und Praxisgemäss!, in: Neue Juristische Wochenschrift, 30e jrg., nr. 18, 4 mei 1977, blz. 789-792.

Von der Ohnmacht der Rechtspflege und der Macht der Juristen. Zur Situation der Rechtspflege in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 11e jrg., nr. 1, januari 1978, blz. 1-5.

Rechtstatsachenforschung und Kriminologie. Empirische Forschung in Zivil- und Strafrecht, uitgegeven door Oskar Hartwig en het Bundesministerium der Justiz, 2e oplage, Bonn, 1978.

Hierin wordt een overzicht geboden van lopend en afgesloten Rechtstatsachenonderzoek in de Bondsrepubliek Duitsland. In het kader van de Justizreform zijn een aantal onderzoeksterreinen, vermeld in hoofdstuk I (Rechtspflege), van belang. Om een indruk hiervan te geven, vermelden wij hieronder enkele titels van nog niet afgesloten of gepubliceerde onderzoeken. (Een aantal gepubliceerde onderzoeken zijn elders in deze literatuurlijst opgenomen).

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 1.1 Gerichte                          | - Empirische Bezugspunkte zur Reform der ordentlichen Gerichtsbarkeit.<br>- Justizstatistik-Informationssystem (JUSTIS)   |
| 1.2 Juristen:                         | - Juristenausbildung  |
| 1.4 Parteien, Zeugen Sachverständige: | - Studie zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Gerichten.<br>- Auswirkungen des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Chancengleichheit beim Zugang den Gerichten.<br>- Prozessmotivation in der Zivilgerichtsbarkeit. |
| 1.6 Zivilgerichtliches Verfahren:     | - Der Vergleich im Zivilprozess<br>- Zugangsbarrieren zur Justiz  |
| 1.8 Arbeitsgerichtsbarkeit            | - Probleme der Arbeitsgerichtsbarkeit<br>Probleme der Arbeitsgerichtsbarkeit  |
| 1.9 Strafverfahren                    | - Interaktionsanalyse von Gerichtsverhandlungen und Befragung von Angeklagten.  |

- Die Einstellung in der Hauptverhandlung gem. par. 153 II, 153 a II St. PO.
- Die Zweiteilung der Hauptverhandlung vor dem Einzelrichter und dem Schöffengericht. Eine empirische Untersuchung zur Strafprozessreform.

#### 1.10 Verwaltungs- Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit

- Rechtstatsachenforschung im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit.

Referentenentwurf eines ersten Justizreformgesetzes, uitgave van Bundesjustizministerium, Bonn, 1971.

Reichert, M., Die Deutschen Gerichte der Zukunft, in: Deutsche Richter Zeitung, 4e jrg., nr. 15, 1 september 1912, blz. 613, 614- 657.

Rehbinder, M., Die Rechtstatsachenforschung im Schnittpunkt von Rechtssoziologie und Soziologischer Jurisprudenz, in: Die Funktion des Rechts in der modernen Gesellschaft, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 1, 1970, blz. 333.

Riess, P., Das Strafverfahrensänderungsgesetz 1979, in: Neue Juristische Wochenschrift, 31e jrg. nr. 45, 8 november 1978, blz. 2265-2272.

Richter, W., Die Rolle des Richters in unserer Zeit, in: Juristen Zeitung, 29e jrg., nr. 11/12, 14 juni 1974, blz. 345-351.  
Zur soziologischen Struktur der Deutschen Richterschaft, Stuttgart, 1968.

Rudolph, K., Vorwärts zu einer modernen Rechtspolitik. Ein Beitrag zum Thema: wie aufrichtig ist unsere Reformdiscussion? in: Anwaltsblatt, 22e jrg. nr. 4, april 1972, blz. 106-107.

Ruschemeyer, D., Juristen in Deutschland und in den USA, eine vergleichende Untersuchung von Anwaltschaft und Gesellschaft, Stuttgart, 1976.

Schier, W., Justizreform: dreigliedriger Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit? in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 3e jrg., nr. 7, juli 1970, blz. 157-161.

Schiffer, E., Die Deutsche Justiz. Grundzüge einer durchgreifenden Reform, München en Berlijn, 1949.

Schmid, R., Das Unbehagen an der Justiz, München, 1975.

Schmidt, E., Die Sache der Justiz, Göttingen, 1971.

Sonneman, U., (uitg.) Wie frei ist unsere Justiz? Vom Systembau der Niedertracht, München, 1969.

Stammberger, W., Das Rechtspflegeministerium, in: Deutsche Richter Zeitung, 40e jrg., nr. 5, mei 1962, blz. 145-146.

Stein, E., e.a., Organisatorische Probleme des Strafprozesses, in: Heins Steinert (uitg.), Der Prozess der Kriminalisierung, München, 1973.

Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer, Denkschrift zur Reform des Rechtsmittelrechts und der Wiederaufnahme des Verfahrens im Strafprozess, Tübingen, 1971.

Süsterhen, A., Für und wider zum Rechtspflegeministerium, in: der Landkreis, 31e jrg. nr. 9, september 1961, blz. 281-289.

Thos, P., Wirtschaftskriminalität und Juristenausbildung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7e jrg., nr. 10, oktober 1974, blz. 238-242.

Ule, C.H., Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungsprozesses, Berlijn, 1977.

Wagner, A., Der Richter: Geschichte, aktuelle Fragen, Reformprobleme des Bundesjustizministerium, Karlsruhe, 1959.

Wasserman, R., Justizreform, Neuwied en Berlijn, 1970  
Richter, Reform und Gesellschaft, Karlsruhe, 1970.  
Spezialisierung nutzt der Justiz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 3e jrg. nr. 1, januari 1970, blz. 5-8.

Wunner, S.E., Drohender Juristen Überschuss? Eine Untersuchung zur Nachwuchslage in der Rechtswissenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19 september, 1969.

Zitschler, W., Rechtssoziologische und Organisations-soziologische Fragen der Justizreform, Köln, 1969.  
Mut zu neuem Zivilprozess. Kritische Überlegungen zur Praxis der Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 10e jrg. nr. 2, februari 1977, blz. 27-31.

## Noten

- (1) In 1933 werden er Sondergerichte en in 1934 het Volksgerichtshof ingesteld. Deze gerechten wezen vonnis in politieke delicten.
- (2) De elf deelstaten zijn:
  - Nedersaksen
  - Noordrijn-Westfalen
  - Hessen
  - Rijnland-Pfalz
  - Saarland
  - Baden-Württemberg
  - Beieren
  - (West-)Berlijn
  - Hamburg
  - Bremen
 En de steden
- (3) In de deelstaat Beieren echter wordt de Verfassungsgerichtsbarkeit verzorgd door het ministerie van binnenlandse zaken.
- (4) In de deelstaat Beieren echter wordt de Finanzgerichtsbarkeit verzorgd door het ministerie van financiën.
- (5) Dit kunnen zijn: de bondsregering, de deelstaatregering of (minstens een-derde deel van ) de Bundestag.
- (6) Sleeswijk-Holstein en (West-) Berlijn hebben geen eigen Verfassungsgerichtshof.
- (7) Door middel van een tweetal wetten, voorbereid door de Kommission für das Zivilprozessrecht (par. 3.4.3), wordt gepoogd door vermindering van de mogelijkheden om Revision in te stellen en door vereenvoudiging van de gerechtelijke procedure (zie par. 3.5.9) de werklast van het hof te verlichten:
  - das Gesetz zur Entlastung des Bundesgerichtshofes (1969)
  - das Gesetz zur Änderung des Rechts der Revision in Zivilsachen (1975).
 Hierbij wordt onder meer de mogelijkheid om in Revision toegelaten te worden afhankelijk gesteld van juridische en financiële (procesbelang - grens van 40.000 DM) criteria.

- (8) De Amtsrichter kan echter ook tegelijkertijd rechter bij een ander Amts- of bij een Landgericht zijn.
- (9) Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts, per 1-7-1977 in werking en par. 23 Gerichtsverfassungsgesetz.
- (10) De grens van 500 DM. is een algemene: volgens art. 511 a. Zivilprozessordnung kunnen vermogensrechtelijke geschillen met een procesbelang beneden dit bedrag slechts in één feitelijke instantie - Amtsgericht of Landgericht -berecht worden.
- (11) Par. 348 Zivilprozessordnung beperkt de vrijheid tot verwijzen naar de alleenrechtsprekende rechter in twee gevallen, namelijk wanneer
  - 1 die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist.
  - 2 die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat.
- (12) Par. 349 Zivilprozessordnung specificiert twaalf bevoegdheden van de voorzitter.
- (13) Dit kan geschieden op verzoek van gedaagde. Terugwijzing van de kamer voor handelszaken naar de civiele kamer is eveneens mogelijk (par. 98 en 99 Gerichtsverfassungsgesetz)
- (14) Par 524 Zivilprozessordnung
- (15) Par. 133 Gerichtsverfassungsgesetz geeft de toepassing van dit rechtsmiddel met betrekking tot het Bundesgerichtshof nader aan. In het algemeen kunnen rechtelijke vonnissen met hoger beroep of Revision aangevochten worden en rechterlijke beslissingen - met betrekking tot de procesgang - met Beschwerde.
- (16) Par. 24 Gerichtsverfassungsgesetz.
- (17) De regeling voor de strafrechtelijke competentie van de Amtsrichter en het (Erweitertes) Schöffengericht is ingewikkelder dan in de tekst aangegeven wordt en maakt gebruik van onderscheidingen tussen diverse soorten zg. Vergehen en Verbrechen (par. 25 en par. 28 Gerichtsverfassungsgesetz). Het Duitse strafrecht kent geen overtredingen meer in onze zin, maar nog slechts Ordnungswidrigkeiten die door de administratie worden afgedaan en waarbij een beroep op de rechter openstaat. Een andere bijzonderheid is dat het openbaar ministerie strafzaken, waar het Amtsgericht voor competent is, kan aanbrengen bij de grosse Strafkammer indien de ingewikkeldheid van de casus, het politieke karakter van het vergrijp of het belang van de rechtsvraag daar aanleiding toe geeft. De grosse Strafkammer kan de zaak echter verwijzen naar het Amtsgericht.



**CONTINUED**

**1 OF 2**

- (18) In het kader van de zogenaamde Emmingersche Justiz-reform. Het Schwurgericht als juryrechtbank werd beschouwd als een "Fremdkörper" in de duitse rechterlijke organisatie. Het functioneerde bovendien niet goed genoeg om z'n bijzondere positie te kunnen blijven innemen. Meer over deze Justizreform in E. Kern, Gerichtsverfassungsrecht, 1965.
- (19) Par. 121 Gerichtsverfassungsgesetz
- (20) Par. 26 en par. 746 Gerichtsverfassungsgesetz.
- (21) K. Müller, Behörden - und Gerichtsaufbau in der Bundes-republik Deutschland, Band 2, blz. 17 en W. Zitschler, Mut zu neuem Zivilprozess, blz. 28.
- (22) R. Bender, en C. Strecker, Access to justice in the Federal Republic of Germany, in: Access to Justice, vol. I, blz. 560-564.
- (23) Par. 142 a Gerichtsverfassungsgesetz. Het competent zijn in Staatsschutzsachen (zie vooral par. 153 c Strafprozessordnung) maakt hem - ook politiek -bijzonder machtig. Hij is in geen enkel opzicht te vergelijken met onze Procureur-Generaal bij de Hoge Raad.
- (24) Par. 142 Gerichtsverfassungsgesetz. De Amtsanwalt is dikwijls geen jurist. Rechtspfleger vervullen dan deze functies.
- (25) Het openbaar ministerie in de Bondsrepubliek Duitsland heeft niet de leiding over de criminele politie, hetgeen een vergelijking met het openbaar ministerie in ons land moeilijk maakt.
- (26) Voor huwelijkszaken zie par. 607, par. 632 en par. 638 en voor aangelegenheden met betrekking tot ondercuratele-stelling zie par. 646 e.v. Zivilprozessordnung
- (27) Par. 25 en par. 13 e.v. Rechtspflegergesetz.
- (28) Bij de ordentliche Gerichtsbarkeit in civiele zaken zijn er slechts lekenrechters bij de kamers voor pacht-/grondzaken en handelszaken. Zij worden gekozen uit kandidatenlijsten opgesteld door agrarische bonden respectievelijk handels- en industriekamers.
- (29) Bij de Arbeitsgerichtsbarkeit werken de lekenrechters op alle drie niveau's van rechtspraak mee. Ze worden door de bonds- en deelstaatministers van arbeid benoemd aan de hand van kandidatenlijsten, opgesteld door de werknemers-en werkgeversbonden.

- (30) Bij de Sozialgerichtsbarkeit worden op alle drie niveau's van rechtspraak ingeschakelde lekenrechters verschillend gekozen al naar gelang de specialisatie van de kamer. Zo hebben bv. werkgevers- en werknemersbonden invloed op de verkiezing van lekenrechters, bestemd voor de kamers, die oordelen aangaande werkloosheidsuitkeringen en ziekenfondsraden invloed op die voor de kamers, die oordelen in ziekenfonsaangelegenheden.
- (31) Bij de Finanzgerichtsbarkeit hebben lekenrechters slechts zitting in de kamers der Finanzgerichte. Verenigingen van deskundigen (accountants, belastingadviseurs) worden geraadpleegd voor het opstellen der kandidatenlijsten.
- (32) Bij de diverse vormen van Disziplinargerichtsbarkeit worden de lekenrechters op grond van het behoren tot een bepaalde beroepsgroep verkozen.
- (33) De zogenaamde Richter kraft Auftrags (zie par. 2.8) zijn niet goed te vergelijken met de Nederlandse rechter-buitenstaanders. Bovendien is hun aantal (1977: 126) geringer dan dat van de rechter-buitenstaanders (enkele honderden, voornamelijk te vinden in kringen van kantonrechter - plaatsvervangers (1977: 486), rechter - plaatsvervangers (1977: 312) en raadsheer -plaatsvervangers (1977: 94).
- (34) Een exacte telling van het huidige aantal lekenrechters in de Bondsrepubliek Duitsland blijkt moeilijk te verkrijgen. Een indicatie is er wel: in het rapport van E. Johnson e.a. (A comparative analysis, hoofdstuk 3, 1979) wordt gerept van 27.655 "honorary judges" in 1974. Dit is bijna het dubbele van het aantal beroepsrechters in de Bondsrepubliek Duitsland anno 1977. Tevens is dit aantal een veelvoud van het aantal lekenrechters (enkele honderden, voornamelijk van de raden van beroep en de pacht-kamers) in ons land.
- (35) Volgens het Statistisches Jahrbuch 1979 für die Bundesrepublik Deutschland en de Juridische Statistiek van het CBS werden in 1977 in de Bondsrepubliek Duitsland ongeveer 3,5 miljoen zaken en in Nederland ongeveer 650 duizend zaken door de gerechten afgedaan. Het percentage administratieve rechtzaken hiervan lag voor de Bondsrepubliek Duitsland op ongeveer 20% en voor Nederland op ongeveer 5%. Wanneer we enkel op deze en de in paragraaf 2.7. genoemde cijfers afgaan, betekent dit dat het aantal afgedane zaken per beroepsrechter (de lekenrechters dus niet meegerekend!) in de Bondsrepubliek Duitsland en ons land ongeveer gelijk ligt. Interessant in dit verband is de bevinding in het rapport van E. Johnson e.a. (A comparative analysis, hoofdstuk 9, 1979), dat Westduitse rechters vergeleken met de Zweedse, Ita-

liaanse, Franse, Californische en Britse rechters aanzienlijk minder zaken afdoen. Uiteraard is er diepergravend rechtsvergelijkend onderzoek nodig om deze statistische verschillen te kunnen verklaren. Het gaat niet aan om enkel basis van deze statistiek bijvoorbeeld eenvoudigweg te concluderen tot efficiënt en inefficiënt functionerende rechterlijke organisaties.

- (36) Grotere bekendheid genieten de opleidingsmodellen van de universiteiten te Bremen en Bielefeld. De opleiding in Bremen begint met een gemeenschappelijk jaar voor studenten in de rechten, in de economische en sociale wetenschappen. De opleiding in Bielefeld begint met een periode van 26 maanden, waarin de studenten in de rechten tevens worden onderwezen in economische en sociale wetenschappen. Bij beide opleidingen is het tweede deel van de studie gericht op verdieping van de juridische kennis en op het verwerven van stage-ervaring bij het bestuur, de balie en de rechtspraak. In het derde deel van de studie wordt de juridische student in staat gesteld zich theoretisch en praktisch te specialiseren.
- (37) Voor een kort overzicht:  
W. Pintens, De juridische opleiding in de Bondsrepubliek Duitsland, 1259-1260
- (38) In de stadsstaten (West-) Berlijn, Hamburg en Bremen door respectievelijk de Bürgermeister en de Senator.
- (39) De Bundestag is de rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging. In de Bundesrat zetelen enkel regeringsleden der deelstaten en dienen -grondwettelijk gezien-partijpolitieke belangen geen rol van betekenis te spelen. De procedure is overigens zodanig, dat Bundestag en Bundesrat achtereenvolgens aan de beurt zijn om een nieuwe rechter van het Bundesverfassungsgericht te verkiezen.
- (40) Onder andere Reichert (1912), Mügel (1919) en Schiffer (1949). Zie verder de literatuurlijst.
- (41) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 21.
- (42) Bij de instelling van deze commissies zei de toenmalige staatssecretaris van het bondsministerie van justitie in dit verband het volgende:  
"Ihre Arbeit wird sich anschliessen an die Tätigkeit einer anderen Kommission, die unter ganz anderen Vorzeichen seinerzeit eingesetzt worden ist und deren Ergebnisse Sie alle kennen in der Gestalt des Berichts zur Vorbereitung einer Reform der Zivilge-

richtsbarkeit, des "Weissbuches". Während jene Kommission die Grundfragen der Reform insgesamt behandelte und Leitsätze aufgestellt hat, also Empfehlungen an den Gesetzgeber, wird Ihre Aufgabe etwas anderes sein: jetzt soll die Reform konkrete Gestalt annehmen. Jetzt hoffen wir, dass wir gemeinsamer Arbeit zu direkten Vorentwürfen gelangen."  
Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 20.

- (43) Idem, blz. 81
- (44) Idem, blz. 21
- (45) Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht, blz. 21-24.
- (46) De titel luidt: "Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung. Synopse zum Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung".
- (47) Gepubliceerd in het Bundesgesetzblatt, Teil 1, nr. 57, 10 oktober 1978, Bonn.
- (48) De volledige tekst luidt:  
"Justizreform (muss) dazu beitragen, das Recht im Volk mehr als bisher lebendig werden zu lassen. Sie muss der rechtsprechenden Gewalt die ihr im Grundgesetz zugedachte Stellung verschaffen und Autorität, Kraft und Würde des Richteramts stärken.  
Die Justizreform muss Voraussetzungen dafür verbessern dass geeignete Persönlichkeiten für das Richteramt gewonnen werden.  
Sie muss ferner die Einheit der Justiz fordern.  
Die hiernach notwendigen Massnahmen dürfen den gebotenen Rechtsschutz nicht beeinträchtigen.
- Bericht der Kommission Zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 65.
- (49) Idem, blz. 21-28.
- (50) Idem, blz. 444
- (51) Idem, blz. 79-83
- (52) Die Ausbildung der Deutschen Juristen, 1960.  
Nadruk krijgt verlenging van de universitaire studie (waarbij onderscheidt wordt gemaakt tussen Grundstudium en Vertiefungsstudium) van minimaal 3½ tot 4½ jaar en de verkorting van de daaropvolgende praktische leerperiode (Juristische Vorbereitungsdienst) van 3½ tot 2½ jaar.
- (53) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 69.
- (54) Idem, blz. 93 en 114
- (55) Erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts, 1974.

- (56) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 65-71.  
Tussen 1945 en 1950 heeft de Friedensrichter in de Britse en Amerikaanse bezettingszone gefunctioneerd. Hierbij werden naast Rechtspfleger ook lekenrechters bij de rechtspraak ingeschakeld. Bij model I van de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht (hun Bericht, blz. 76) werd ervan uitgegaan dat de Friedensrichter enkel uit de rijen der Rechtspfleger gerecruteerd zouden moeten worden.
- (57) Idem, blz. 71-74.
- (58) Leitsätze für die Gestaltung der grossen Justizreform von der Kommission des Deutschen Richterbundes, blz. 346.
- (59) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 74-77.
- (60) Bij stemming waren dertien leden voor een op drie niveau's georganiseerde ordentliche Gerichtsbarkeit (model I-III) en negen leden voor behoud van de vier niveau's (model IV). Indien gekozen zou moeten worden voor drie niveau's waren dertien leden voor model II en twee leden voor model III.
- Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 58.
- (61) De term "Referentenentwurf" is een algemene ook al wordt zij in dit rapport enkel gebruikt om het ontwerp van 1971 aan te duiden. Men zie verder paragraaf 3.6.2 onder 2.
- (62) E. Blankenburg e.a., Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit. Zie verder ook paragraaf 3.6.2. onder 5.
- (63) Idem, blz. 256-257.
- (64) Idem, blz. 255 en T. Rasehorn, Justiz und Wirtschaftsstruktur, blz. 177-182.
- (65) E. Blankenburg, Justizreform im Raten, blz. 276.
- (66) Bericht der Kommission Zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 105-107.
- (67) Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 100
- (68) Idem, blz. 27.
- (69) E. Blankenburg e.a., Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 12-18.

- (70) E. Blankenburg en H. Wolff, Auswirkungen der Justizreform auf die Anwaltschaft, blz. 176-182 en E. Blankenburg, Justizreform im Raten, blz. 274.
- (71) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 115-116.
- (72) Idem, blz. 109-115.
- (73) Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 66.
- (74) Idem, blz. 70.
- (75) Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, paragraaf 9.
- (76) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 317.
- (77) Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 77.
- (78) Idem, blz. 78.  
In deze subcommissie zaten naast ambtenaren van de ministeries van justitie van een zestal deelstaten ook leden van de Deutsche Richterbund, van de Deutsche Anwaltsverein en van de Bund Deutscher Rechtspfleger. Zij beraadslaagde van 1965 tot 1967.
- (79) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 100-101.
- (80) Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 74.
- (81) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 78-79.
- (82) Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht, blz. 111-113.
- (83) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 178-179.
- (84) Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht, blz. 29.
- (85) Idem, blz. 29.
- (86) R. Bender, The Stuttgart Model, in: Access to Justice, blz. 462.
- (87) Idem, blz. 469.

- (88) E. Blankenburg, Justizreform im Raten, blz. 276.  
R. Bender, The Stuttgart Model, blz. 471.
- (89) Bericht der Kommission für das Zivilprozessrecht, blz. 29.
- (90) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 78 en 89.
- (91) - Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit (1977).  
- Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung und Bereinigung des arbeitsgerichtlichen Verfahrens (1978). Dit ontwerp werd op 16 februari 1979 gefiatteerd door de Bundestag.
- (92) Bericht der Kommission zur Vorbereitung einer Reform der Zivilgerichtsbarkeit, blz. 20.
- (93) A. Wagner, Der Richter: Geschichte, aktuelle Fragen, Reformprobleme des Bundesjustizministeriums, blz. 265-269.
- (94) Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht, blz. 19.
- (95) Onder andere:  
- Op 4 mei 1970 te Bad-Pyrmont voor een conferentie van ministers van justitie en senatoren der deelstaten.  
- Op 22 september 1970 te Mainz voor de Deutsche Juristentag.  
- Op 27 november 1970 te Stuttgart voor de Deutsche Richterbund.
- (96) In: Recht, Informationen des Bundesjustizministers der Justiz, nr. 77/1970, blz. 2.
- (97) J.R.A. Verwoerd, De Herziening van de rechterlijke organisatie in België, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1978, blz. 1 en 10.
- (98) Slechts met betrekking tot bepaalde onderwerpen wordt bij de rapportering van de commissies een enkel maal verwezen naar het buitenland.  
Naar aanleiding van de familierechtspraak bv. verwijzen de Vorbereitende Kommission en de Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht naar onder andere de Verenigde Staten en Japan.  
Naar aanleiding van delegatie van rechterlijke werkzaamheden bv. verwijzen deze commissies naar Engeland. Alleen in het Bericht der Kommission für Gerichtsverfassungsrecht und Rechtspflegerrecht (blz. 192) wordt een totaalbeeld verschaft van hervormingen der rechterlijke organisatie in een ander land (i.c. Frankrijk).
- (99) J.R.A. Verwoerd, De herziening van de rechterlijke or-

ganisatie in België, Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage, 1978, blz. 9-10.

- (100) E. Blankenburg, Justizreform im Raten, blz. 273 en R. Wasserman, Richter, Reform und Gesellschaft, blz. 13.
- (101) T. Rasehorn, Van der Ohnmacht der Rechtspflege und der Macht der Juristen. Zur Situation der Rechtspflege in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, blz. 2. De schrijver schetst in dit artikel hoe in de loop van de zeventiger jaren de invloed van juristen als technische ontwerpers van nieuwe regelingen in het kader van de Justizreform (weer) toenam.
- (102) Idem, blz. 2
- (103) Zie in literatuurlijst  
- Rechtstatsachenforschung und Kriminologie, Bonn.  
- O. Hartwig, Rechtstatsachenforschung in Übergang.
- (104) Voor een goed overzicht:  
E. Blankenburg e.a., Die Rechtspflegestatistiken. Analyse der Benutzerinteressen und Vorschläge für eine neue Konzeption.
- (105) R. Bender, Tatsachenforschung in der Justiz, blz. 2-14 en T. Rasehorn, Justiz und Wirtschaftsstruktur, blz. 177.
- (106) R. Bender, (Tatsachenforschung in der Justiz, blz. 9), die, naar aanleiding van de haastige voorbereiding van het Referentenentwurf, de ontwerpers verweet dat zij blijkbaar bereid waren miljarden aan belastinggeld voor een "Schuss ins Dunkle zu verpulvern".  
Verder G. Baumgärtel: Welche Anforderungen sind an die Vorbereitung der Gesetze zur Prozessreform zu stellen?, blz. 254.



**END**