

Sonderdruck aus:

Deutsche Landesberichte zur
VIII. Weltkonferenz für Prozeßrecht
in Utrecht 1987

Peter Gilles (Hrsg.)

**Effiziente
Rechtsverfolgung**

**Efficiency in the Pursuit
of Justice**

C.F. Müller

Gründe und Ursprünge aktueller Geschäftsüberlastung der Gerichte aus soziologischer Sicht

Causes and Origins of the Actual Overload of Courts A Sociological Survey

Übersicht:

I. Einleitung — II. Kennzeichen der Gerichtsorganisation — 1. Ausbau spezialisierter Gerichtsbarkeiten — 2. Richterzentriertes Verfahren — 3. Summarische Verfahren — III. Entwicklung der Geschäftsbelastung der Gerichte seit 1965 — IV. Ursachen der Belastung der Gerichte — 1. Vom Rechtssystem gesteuerter Bedarf — a) Leistungsangebot der Justiz — b) Kostenstruktur des Gerichtsverfahrens — c) Rechtsschutzversicherung — d) Zahl der Rechtsanwälte — e) Gesetzesänderungen — 2. Veränderungen der Sozialstruktur — a) Sozialer und rechtlicher Wandel — b) Bevölkerungsentwicklung — c) Soziale Mobilität — d) Verrechtlichung der Sozialbeziehungen — e) Wertewandel — f) Alternative Konfliktregelmöglichkeiten — g) Wirtschaftliche Entwicklungen — V. Folgen der gestiegenen Belastung für die Arbeit der Justiz — 1. Prozeßdauer — 2. Art der Erledigung — 3. Rechtsmittelquote — 4. Rechtsmittelerfolgsquote — VI. Rationalisierungserfolge in der Justiz — 1. Individuelle Arbeitsleistung — 2. Personalvermehrung — 3. Rationalisierungseffekte — 4. Vereinfachungs- und Entlastungsmaßnahmen — 5. Mobilisierung ungenutzter Reserven — 6. Veränderung der Prozeßgegenstände — VII. Belastung oder Überlastung? — 1. Sicht der Richter — 2. Sicht der Parteien — 3. Sicht der Anwälte — 4. Sicht des Publikums — 5. Sichten der Wissenschaft — a) Rechtstatsachenforschung — b) Sozialwissenschaftlich orientierte Justizkritik — c) Rechtskulturenvergleich — d) Langzeituntersuchungen — VIII. Zusammenfassung — Anhang: Literaturauswahl — Summary

I. Einleitung

Das Thema ist dem Berichtersteller vorgegeben. Es behauptet, daß die Gerichte überlastet sind. Wer von Überlastung redet, muß einen Normalzustand im Auge haben. Ein Normalzustand wird aber nirgends definiert. Verfolgt man die Äußerungen über die Belastung der Justiz in die Vergangenheit zurück und über die Landesgrenzen hinaus, so scheint Überlastung, oder vielmehr die Klage über Überlastung, geradezu der Normalzustand der Justiz zu sein. *Strempel* hat darauf hingewiesen, daß jede der drei großen Reformdiskussionen seit dem Inkrafttreten der sog. Reichjustizgesetze von 1877 von der Behauptung begleitet wurde, die Justiz sei überlastet¹.

Will man der Behauptung von der Überlastung der Justiz einen bestimmteren Inhalt geben, so kann man sie zunächst in zwei Sätze auflösen:

1. Die Belastung der Justiz hat zugenommen.
2. Die Belastung der Justiz wird als zu hoch angesehen.

Zunächst soll hier beschrieben werden, wie sich die Belastung der Justiz seit 1965 entwickelt hat. Vorausgeschickt werden nur noch einige Hinweise auf Merkmale

¹ *Strempel*, Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland — Dokumentation und Bezugspunkte einer Strukturanalyse, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1986, S. 242—262, 244 ff.

der deutschen Justiz, die im internationalen Vergleich hervorstechen. Es folgt ein Abschnitt über die Art und Weise, wie die Gerichte die in der Tat gestiegene Belastung getragen haben. Danach werden Gründe und Ursprünge der gestiegenen Prozeßtätigkeit erörtert. Am Ende wird dann die Frage aufgenommen, ob die gestiegene Belastung der Justiz als Überlast anzusehen ist.

II. Kennzeichen der Gerichtsorganisation

1. Ausbau spezialisierter Gerichtsbarkeiten

Kennzeichnend für die Justizlandschaft der Bundesrepublik im internationalen Vergleich ist der Ausbau von fünf voneinander unabhängigen, prinzipiell gleichwertigen Gerichtsbarkeiten, nämlich der ordentlichen Gerichte, der Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichte². Allerdings besitzt die ordentliche Gerichtsbarkeit, die traditionell Zivil- und Strafsachen bearbeitet, allein einen größeren Umfang als die vier anderen Gerichtszweige zusammen. Es ist deshalb sinnvoll, innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit von vornherein nicht nur zwei

Tabelle II-1: Verteilung der Richter auf die Gerichtszweige

Richter	am 1. 1. 1965	am 1. 1. 1985
in der ordentlichen Gerichtsbarkeit	9819 80,2 %	13039 76,6 %
in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	815 6,7 %	1728 10,2 %
in der Finanzgerichtsbarkeit	223 1,8 %	505 3,0 %
in der Arbeitsgerichtsbarkeit	332 2,7 %	692 4,1 %
in der Sozialgerichtsbarkeit	1006 8,2 %	1002 5,9 %
in der Dienst- u. Disziplinargerichtsbarkeit	44 0,3 %	49 0,3 %
Richter insgesamt	12239 100 %	17015 100 %

Tabelle II-2: Verteilung der Richter innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit (nur 1. Instanz, Ende 1984)

Landgericht in Zivilsachen	1919	(23,5 %)		
Amtsgericht in Zivilsachen	1746	(21,4 %)		
Amtsgericht in Familiensachen	1068	(13,1 %)		
Zivilsachen insgesamt			4733	(58,0 %)
Amtsgericht in Strafsachen	2406			
Landgericht in Strafsachen	1010			
Strafsachen insgesamt			3416	(42,0 %)
insgesamt	8149	(100 %)	8149	(100 %)

2 Einige noch weiter spezialisierte Gerichte wie das Bundespatentgericht, die Wehrdienstgerichte und insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit bleiben hier außer Betracht, weil sie jedenfalls quantitativ nicht entscheidend zur „Prozeßflut“ beitragen.

schen Zivil- und Strafsachen zu unterscheiden, sondern auch jeweils danach zu differenzieren, ob es sich um Sachen von geringerer Bedeutung handelt, für die in erster Instanz das Amtsgericht zuständig ist, oder ob die Klagen in erster Instanz vor das Landgericht gehören. Das Landgericht ist in Zivilsachen insbesondere dann zuständig, wenn der Streitwert über 5000 DM beträgt, in Strafsachen, wenn im Einzelfall mehr als drei Jahre Freiheitsstrafe zu erwarten sind. Ferner gibt es seit dem 1. Juli 1977 das Familiengericht, das für die Ehescheidung zuständig ist, die früher vor dem Landgericht verhandelt wurde, und auch alle Folgestreitigkeiten der Ehescheidung (Sorgerecht, Unterhalt, Vermögensauseinandersetzung) bearbeitet, die früher überwiegend zum Amtsgericht kamen. Das Familiengericht ist organisatorisch eine besondere Abteilung des Amtsgerichts.

Die Größenverhältnisse lassen sich am besten an Hand der Verteilung der Richter auf die verschiedenen Zweige der Gerichtsbarkeit erkennen. Darüber geben die nebenstehenden Tabellen Aufschluß.

2. Richterzentriertes Verfahren

Wohl in keinem anderen Land gibt es verhältnismäßig so viele Richter wie in der Bundesrepublik. Am 1. Januar 1985 waren es 17031. In der Bundesrepublik entfällt auf je etwa 3600 Einwohner ein Richter. 1965 waren es 12239 Richter bei ca. 59 Mill. Einwohnern, so daß es für etwa 4800 Einwohner je einen Richter gab. Ganz gleich ob nun Ursache oder Folge dieses Umstandes, jedenfalls ist es ein Kennzeichen des deutschen Gerichtsverfahrens, daß der Richter jeden einzelnen Prozeß sehr gründlich und intensiv in die Hand nimmt. An Hand ausführlicher Akten bereiten sich die Richter auf die mündliche Verhandlung vor. Unter dem Grundsatz der richterlichen Aufklärungspflicht (§ 139 ZPO) und einer weitgehenden Fürsorgepflicht für die Parteien veranlassen die Richter die Parteien und ihre Anwälte zu einem vollständigen Sachvortrag. Sie veranlassen nicht nur Beweisanträge, sondern laden auch Sachverständige und Zeugen und führen selbst die Vernehmungen durch. Alle wichtigeren Entscheidungen werden ausführlich schriftlich begründet.

3. Summarisches Verfahren

<i>Tabelle II-3: Summarische Verfahren</i>		
	Anhängige Mahnverfahren*	Beantragte Strafbefehle**
1965	3866179	
...		
1975	4908242	310630
...		
1980	4652134	289013
1981	5275629	294409
1982	5772341	310223
1983	5855341	312293
1984	5933826	300204
1985	6085363	

* Etwa 15 % der Mahnverfahren gehen nach Widerspruch oder Einspruch des Schuldners in einen ordentlichen Prozeß über.

** Ohne Verfahren, in denen Einspruch eingelegt oder Hauptverhandlung nach § 408 Abs. 2 StPO durchgeführt wurde. Die Zahl der beantragten entspricht praktisch derjenigen der erlassenen und rechtskräftig gewordenen Strafbefehle. Wenn der Richter Bedenken hat, muß er eine mündliche Verhandlung anberaumen, was selten vorzukommen scheint.

Ein weiteres Charakteristikum der deutschen Justiz ist die Existenz eines reibungslos funktionierenden summarischen Verfahrens sowohl für Zivil-, als auch für Strafsachen. Zur Beitreibung unbestrittener Geldforderungen steht das Mahnverfahren nach den §§ 688—703 d ZPO zur Verfügung. Davon wird in großem Umfang Gebrauch gemacht. 1984 waren fast 6 Mill. Mahnverfahren anhängig. Ebenso können Strafsachen, die in die Zuständigkeit des Amtsgerichts gehören und bei denen der Staatsanwalt keine Freiheitsstrafe beantragt, nach den §§ 407—412 StPO im schriftlichen Strafbefehlsverfahren erledigt werden. 1984 wurden von der Staatsanwaltschaft etwa 300 000 Strafbefehle beantragt.

III. Entwicklung der Geschäftsbelastung der Gerichte seit 1965

„Gründe und Ursprünge der Geschäftsüberlastung aus historischer Sicht“ bilden ein besonderes Thema des Berichtes von *Stürner*³. Hier soll daher nur die Zeit seit 1965 berücksichtigt werden. Dieser Einschnitt hat zunächst einen praktischen Grund darin, daß die Antworten der Bundesregierung auf die Anfragen zur Geschäftsbelastung der Justiz nur die Zahlen ab 1965 zusammenstellen. Sie läßt sich aber auch sachlich rechtfertigen. In der Deutschen Richterzeitung der Jahre 1964 bis 1966 ist die Belastung der Justiz noch kein Thema. Auch der Einleitungsaufsatz des Aprilheftes 1966 über „Gegenwartsprobleme der Dritten Gewalt“ enthält keinen Hinweis auf eine Überlastung der Justiz. Nur der drohende Nachwuchsmangel und der zu jener Zeit von der Justizverwaltung noch geheimgehaltene Pensenschlüssel werden erwähnt⁴. 1974 konnte *Blankenburg* das Ergebnis einer Strukturanalyse der Zivilgerichtsbarkeit, die bis 1971 reichte, dahin zusammenfassen, daß trotz Wirtschaftswachstums und zunehmender Verstädterung der Geschäftsanfall in Zivilsachen in der Bundesrepublik über 20 Jahre hinweg weitgehend konstant geblieben sei⁵. Man kann daher wohl annehmen, daß 1965 noch als ein „Normaljahr“ zu betrachten ist.

Die vorliegenden Zahlen ergeben, daß etwa seit 1970 die Belastung der Gerichte erheblich, und zwar global betrachtet fast um 50 %, angestiegen ist. Die Zahl der Richter ist dagegen von 1965 bis 1985 von 12239 auf 17015, also um 39 %, gewachsen. Das nichtrichterliche Personal der Justiz ist von 52472 im Jahre 1965 auf 65638 am 1. 1. 1985 um 20 % verstärkt worden. Allerdings ist das Bild in den einzelnen Gerichtszweigen unterschiedlich. Besonders in den jüngeren Gerichtszweigen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Zahl der Eingänge geradezu dramatisch entwickelt. Hier ist allerdings auch das richterliche Personal besonders stark vermehrt worden. Während die Richterzahl bei den Sozialrichtern zwischen 1965 und 1985 praktisch gleichgeblieben ist, hat sie sich in der Arbeits-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit mehr als verdoppelt. In der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist die Zahl der Richter zwischen 1965 und 1985 von 9819 auf 13039,

3 In diesem Band S. 1 ff.. Vgl. ferner die im Literaturverzeichnis genannten Arbeiten von *Wollschläger*.

4 *Barth*, Gegenwartsprobleme der Dritten Gewalt, DRiZ 1966, 105—109.

5 *Blankenburg* in: Bundesrechtsanwaltskammer (Hrsg.), Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit, Bd. II, S. 7, 11.

also um ein Drittel, angewachsen. Auch die Staatsanwaltschaft hat sich in dieser Zeit von 2417 auf 3646 um 50 % verstärkt.

Tabelle III-1: Eingänge bei den

	<i>Arbeits-</i>	<i>Verwaltungs-</i> <i>I. Instanz</i>	<i>Sozial-</i>	<i>Finanzgerichten</i>
1965	178 287	42 530	159 274	
1966	182 817		157 505	
1967	205 830		172 920	
1968	177 054		162 363	
1969	172 944		153 679	
1970	201 166	48 279	140 988	
1971	218 726		133 936	
1972	232 980		133 936	
1973	247 341		138 505	
1974	297 162		154 221	
1975	301 625	65 938	126 812	22 511
1976	288 388		140 932	
1977	296 376		141 177	42 609
1978	327 271		146 423	
1979	273 978		144 114	
1980	302 602	131 441	148 760	42 140
1981	347 520	132 580	154 371	50 970
1982	386 789	129 102	170 093	54 326
1983	365 635	119 513	173 460	49 435
1984	361 435	117 253	184 499	52 973
1985				55 783
Zunahme	102,7 %	175,7 %	15,8 %	147,8 %

Die Zahl der Verwaltungsgerichtsverfahren hat sich von 1970 bis 1981 fast verdreifacht. Sie ist seither allerdings wieder leicht zurückgegangen. Nicht ganz so stark ist der Geschäftsanfall bei den Finanzgerichten gestiegen. Bei den Arbeits- und bei den Zivilgerichten hat die Belastung, gemessen am Eingang in dem genannten Zeitraum um die Hälfte zugenommen. Auch bei den Straferichten ist der Geschäftsanfall erheblich gestiegen, und zwar bei den Amtsgerichten, die die Masse der Verfahren abwickeln, auf mehr als das Eineinhalbfache. Besonders eindrucksvoll ist die Entwicklung bei den Ordnungswidrigkeiten. Die Zahl der Hauptverhandlungen und der Rechtsbeschwerden hat sich hier verdreifacht.

Bei der Ziviljustiz ist der Geschäftsanteil zwischen 1965 und 1985 insgesamt um 75 % gewachsen. Die Verteilung zwischen den drei verschiedenen Eingangsgerichten ist durch gesetzgeberische Maßnahmen, nämlich durch die Verlagerung der Ehesachen vom Landgericht zum Familiengericht zum 1. Juli 1977 und durch die zweimalige Erhöhung der Zuständigkeitsgrenze des Amtsgerichts⁶ etwas unübersichtlich. Am stärksten haben die Ehe- und Familiensachen zugenommen. Dagegen läßt sich bei Berücksichtigung der Geldentwertung nicht feststellen, daß das Verhältnis von kleineren und größeren Streitsachen sich verschoben hätte.

⁶ Zum 1. 1. 1975 von 1500 DM auf 3000 DM und zum 1. 1. 1983 von 3000 DM auf 5000 DM.

Tabelle III-2: Zahl der Eingänge bei den Zivilgerichten
(1. Instanz)

Amtsgericht	%	Familiengericht	Landgericht	insgesamt				
1965	845 667	100	---	253 507	100,0	1 099 174	100,0	
1966	857 041	101,3	---	264 502	104,3	1 121 543	101,9	
1967	880 686	104,1	---	285 177	112,5	1 165 863	106,0	
1968	872 697	103,2	---	320 157	126,3	1 192 854	108,4	
1969	860 916	101,8	---	337 226	133,0	1 198 142	108,9	
1970	855 279	101,1	---	340 691	134,4	1 195 970	108,7	
1971	781 372	92,4	---	369 102	145,6	1 150 474	104,6	
1972	796 790	94,2	---	394 153	155,5	1 190 943	108,3	
1973	820 940	97,0	---	441 978	174,3	1 262 918	114,8	
1974	895 605	105,9	---	507 058	200,0	1 402 663	127,5	
1975	978 115	115,6	---	439 190	173,2	1 417 305	128,8	
1976	962 980	113,8	---	424 569	167,5	1 387 549	126,1	
1977	896 166	105,9	193 350	337 483	133,1	1 426 999	129,7	
1978	867 387	102,6	247 172	100	263 090	103,8	1 377 649	125,2
1979	888 194	105,0	281 609	113,9	283 801	111,9	1 453 604	132,1
1980	932 696	159,5	308 456	124,8	328 080	129,4	1 569 232	142,6
1981	1 011 926	119,6	327 932	132,7	370 762	146,2	1 710 620	155,5
1982	1 089 357	128,9	380 121	153,8	420 375	165,8	1 890 987	171,9
1983	1 211 159	143,2	373 539	151,1	338 815	133,6	1 923 513	174,8
1984	1 217 076	143,9	362 023	146,5	331 089	130,6	1 910 188	173,6
1985	1 275 722	150,9	382 497	154,7	351 351	138,5	2 009 570	182,8

Tabelle III-3: Zunahme der Gerichtsbelastung nach Richterarbeitsjahren

	Erledigungen je Richter	Eingänge	Arbeitsjahre	Eingänge	Arbeitsjahre
	1983	1965	1965	1984	1984
AG-ZivilP	749,3	863 821	1 153	1 217 076	1 624
Familiengericht	370,5			362 023	977
LG-ZivilP	185,5	276 750	1 492	331 089	1 785
AG-StrafP	623,0	(1 482 467)	2 379	1 886 489	3 028
LG-StrafP	13,3	(12 275)	920	13 720	1 028
Arbeitsgericht	743,0***	178 287	240	361 435	486
Sozialgericht	270,9**	159 274	588	184 499	681
Verwaltungsgericht	109,5	42 530	388	117 253	1 071
Finanzgericht	103,2	(22 511)	218	52 973	513
		3 037 915	7 378	4 526 557	11 192
		(100 %)	(100 %)	(149 %)	(151,7 %)

* Zahlen in Klammern aus 1975

** Zahlen selbst errechnet. Die übrigen Zahlen sind den im Literaturverzeichnis genannten Bundestagsdrucksachen entnommen.

*** Die Zahl der Richter an den Arbeitsgerichten wurde auf 500 geschätzt. Bekannt ist nur die Zahl von 632 Arbeitsrichtern, die auch die Richter an den Landesarbeitsgerichten einschließt.

Natürlich sind die Eingangszahlen von sehr unterschiedlichem Gewicht. Ein kleiner Zivilprozeß beim Amtsgericht oder eine Verkehrsordnungswidrigkeit lassen sich nicht mit einem Bauprozeß vor der Zivilkammer oder mit einem Wirtschaftsstrafverfahren vergleichen. Um dennoch die Zunahme der Gesamtbelastung auf einen Nenner zu bringen, ist zunächst das Gewicht der einzelnen Sachen danach errechnet worden, wieviele von einem Richter im Jahre 1983 durchschnittlich erle-

digt worden sind. Dadurch ist es möglich, die Eingangszahlen auf „Richterarbeitsjahre“ umzurechnen⁷, wenn man unterstellt, daß sich die durchschnittliche Arbeitsleistung innerhalb der verschiedenen Gerichtszweige nicht entscheidend verschoben hat.

Diese Art der Berechnung zeigt eine Steigerung des Arbeitsanfalls um 51,7 %, die nur geringfügig über der Steigerung des Fallaufkommens in absoluten Zahlen (49 %) liegt. Die Berechnungsmethode ist so grob, daß die Abweichung innerhalb der Fehlermarge liegt. Immerhin bestätigt sie, daß die tatsächliche Arbeitsbelastung in der gleichen Größenordnung gewachsen ist wie das Fallaufkommen.

IV. Ursachen der Belastung der Gerichte

Die abhängige Variable, die es zu erklären gilt, ist nicht allein die Zahl der Prozesse, sondern genauer die Art der Gegenstände, um die gestritten wird, die Parteikonstellation und die Art der Erledigung. Durchschnittswerte, die nicht auch die anderen abhängigen Variablen berücksichtigen, können zu Fehlschlüssen führen. Zwar wird ein Teil dieser Variablen in der Justizstatistik ausgewiesen und ließe sich daher näher verfolgen. Das gilt jedoch erst seit Einführung der neuen Zählkartenstatistik für die Ziviljustiz im Jahre 1982, für Verwaltungs- und Finanzgerichte 1983, so daß bisher noch keine Zeitreihen vorliegen, die sich sinnvoll analysieren ließen. Noch zahlreicher als die abhängigen Variablen sind die als Ursachen in Betracht kommenden unabhängigen Variablen. Beim derzeitigen Stand der Forschung, der hier nicht weiter vorangetrieben, sondern nur referiert werden kann, lassen sich über Ursachenverknüpfungen allenfalls informierte Hypothesen angeben.

Die Ursachen für die fraglos vorhandene Zunahme des Geschäftsanfalls der Justiz werden zweckmäßig in zwei Gruppen unterteilt. Die erste umfaßt alle justiznahen Variablen, insbesondere auch solche, die das Ergebnis gesetzgeberischer Aktivitäten bilden. Hier kann man von einer Lenkung des Bedarfs durch das Rechtssystem selbst sprechen. Innerhalb des Rechtssystems muß man allerdings weiter die Justiz als spezifisches Subsystem begreifen, das in ständigem Austausch mit den justiznahen Subsystemen von Gesetzgebung, Anwaltschaft und Rechtsschutzversicherung steht. Die zweite Gruppe soll diejenigen Variablen enthalten, die nicht unmittelbar mit Recht und Justiz zu tun haben. Gemeint sind allgemeine Veränderungen in der Sozialstruktur, die sich u. a. auch in der Inanspruchnahme der Gerichte durch Wirtschaft, Verwaltung und Publikum niederschlagen.

Zu der ersten Gruppe zählen folgende Umstände:

- das Leistungsangebot der Justiz,
- die Kostenstruktur von Gerichtsverfahren, wie sie durch das Gerichtskostengesetz, die Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung, die Zivilprozeßordnung und das

⁷ Es handelt sich dabei um einen De-Facto-Pensenschlüssel, der, wenn auch viel gröber, im Prinzip dem von der Justizverwaltung verwandten Pensenschlüssel vergleichbar ist. Die Justizverwaltung betont immer wieder, daß ihr Pensenschlüssel lediglich der Berechnung des Gesamtpersonalbedarfs dient und keine Arbeitsnorm für den einzelnen Richter oder Staatsanwalt darstellt. Das Pensum für C-Sachen (Zivilsachen beim Amtsgericht) beträgt 640, das für O-Sachen (Zivilsachen beim Landgericht) 125 und das für Familiensachen — vorläufig — 407.

Angebot der Rechtsschutzversicherung bestimmt wird,

- die Zahl der Rechtsanwälte

- Vorschriften des materiellen Rechts, die Anlaß zur Inanspruchnahme der Gerichte geben oder nehmen.

Zu der zweiten Gruppe kann man rechnen

- die Verrechtlichung der Sozialbeziehungen

- den Wertewandel

- den Fortfall von Konfliktmoderatoren außerhalb der Justiz

- die Entwicklung der Bevölkerung

- wirtschaftliche Entwicklungen wie Anzahl und Intensität wirtschaftlicher Transaktionen, das Wachstum des Bruttosozialprodukts, Arbeitslosigkeit oder Inflation.

1. Vom Rechtssystem gesteuerter Bedarf

a) Leistungsangebot der Justiz

Das Leistungsangebot der Justiz ist umfassend. Insoweit hat es während der letzten 20 Jahre keine großen Veränderungen gegeben, die eine Zunahme der Prozesse erklären könnten.

b) Kostenstruktur des Gerichtsverfahrens

Die greifbarste Zugangsbarriere bilden die Prozeßkosten. Die Kostenstruktur ist in der Bundesrepublik durch ein System der gesetzlich festgelegten Gebühren sowie durch das Erfolgsprinzip geprägt. Während im Zivilprozeß Anwaltsgebühren und Gerichtskosten bei Streitwerten bis etwa 3000 DM schon in erster Instanz und bei Werten bis 10000 DM mit der Berufung oft die Höhe des Streitwerts erreichen und übersteigen, sind die anderen Gerichtsbarkeiten relativ kostengünstig. Das liegt teils am fehlenden Anwaltszwang, teils an der Festsetzung relativ niedriger Gebühren. Die Sozialgerichtsbarkeit arbeitet sogar gerichtskostenfrei. Das Erfolgsprinzip, nachdem grundsätzlich der Verlierer sämtliche Kosten zu tragen und insbesondere auch die Kosten des Siegers zu erstatten hat (§ 91 ZPO), sollte eigentlich abschreckend wirken, denn es begründet ein sehr hohes Prozeßrisiko. Aber entweder ist dieses Risiko den Parteien nicht hinreichend bekannt oder aber sie verhalten sich irrational wie Spielernaturen. Jedenfalls läßt sich eine abschreckende Wirkung des Erfolgsprinzips in der Praxis nicht erkennen. So hat sich z. B. das Prozeßaufkommen der Arbeitsgerichte, die keine Erstattung außergerichtlicher Kosten kennen, ähnlich entwickelt wie das der Zivilgerichte.

Leistungsangebot und Kostenstruktur bestimmen zusammen wesentlich die Zugänglichkeit der Justiz, die während der vergangenen 20 Jahre ein großes Thema nicht nur in der Wissenschaft⁸, sondern auch in der Rechtspolitik war. Der rechtstechnische Erfolg der Bemühungen um größere Zugänglichkeit der Justiz bestand in erster Linie in der Reform des früheren Armenrechts zur Prozeßkostenhilfe und

8 *Cappelletti* (Hrsg.), *Access to Justice*. Bd. 1: A World Survey, Bd. 2: Promising Institutions, Bd. 3: Emerging Issues and Perspectives, Bd. 4: Anthropological Perspective, Mailand/Alphen aan den Rijn 1978/79; für die Bundesrepublik vgl. z. B. *Bender/Schumacher*, *Erfolgsbarrieren vor Gericht*, 1980.

ihrer Ergänzung durch eine Beratungshilfe. Die Prozeßkostenhilfe wird zu etwa 80 % für Familien- und Unterhaltsstreitigkeiten in Anspruch genommen. Selbst wenn solche Streitigkeiten weitgehend unausweichlich sein sollten, läßt sich nicht ausschließen, daß die großzügig gewährte Prozeßkostenhilfe dazu stimuliert, mindestens die Folgestreitigkeiten der Ehescheidung zu vermehren. Nur etwa 3 % der regulären Zivilprozesse werden mit Prozeßkostenhilfe geführt⁹. Diese kann deshalb hier allenfalls am Rande zur Steigerung des Fallaufkommens beigetragen haben. Der Abbau von sozialen und finanziellen Zugangsbarrieren dürfte für die Inanspruchnahme anderer als der Zivilgerichte eine noch geringere Rolle spielen¹⁰. Die Gebühren sind bei den hier betroffenen Gerichtszweigen verhältnismäßig niedrig. Ein Anwaltszwang besteht nicht.

Viel weniger greifbar sind die Zugangsbarrieren nichtfinanzieller Art. Deshalb sind sie aber vermutlich nicht weniger bedeutsam. Über sie ist in der hier fraglichen Zeit so viel geredet und geschrieben worden, daß sie Anwälten und Richtern weit hin bewußt geworden sind. Allein dadurch dürften sie entscheidend gemildert worden sein. Genaueres läßt sich indessen nicht sagen.

c) Rechtsschutzversicherung

Die Rechtsschutzversicherung steht in Verdacht, zusätzliche Prozesse zu stimulieren. Häufigere Klagen sind von denjenigen zu erwarten, die eine Rechtsschutzversicherung abgeschlossen haben. Das sind in der Bundesrepublik immerhin fast die Hälfte aller Haushalte¹¹. Der Abschluß einer solchen Versicherung dürfte anzeigen, daß der Versicherungsnehmer die Klage als Handlungsmöglichkeit akzeptiert hat (Rekrutierungshypothese: Die Rechtsschutzversicherung zieht solche Kunden an, die ohnehin schon an die Möglichkeit des Prozesses denken). Ob der Abschluß der Rechtsschutzversicherung darüberhinaus eine eigenständige prozeßstimulierende Wirkung hat, ist heftig umstritten. Eine Aktenuntersuchung von *Blankenburg* und *Fiedler* kommt zu dem Ergebnis, daß die Rechtsschutzversicherung eine prozeßstimulierende Wirkung nur im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr und Kraftfahrzeugen besitzt¹². Dagegen macht *Adams* auf Grund einer ökonomischen Modellanalyse des Zivilprozesses die Rechtsschutzversicherung für mangelnde Einigungsbereitschaft und Prozeßwilligkeit verantwortlich¹³. Ebenso sind viele Richter aus ihrer Erfahrung von der prozeßfördernden Wirkung der Rechtsschutzversicherung überzeugt¹⁴. In ihren jüngsten Geschäftsberichten bestätigen nun auch die Rechtsschutzversicherer diese Tendenz durch den Hinweis auf eine überproportionale Zunahme der Schäden bei den Nicht-Verkehrs-Risiken. Es entsteht nach und nach der Eindruck, daß die vielzitierte Untersuchung von *Blankenburg* und *Fiedler* dringend einer Überprüfung bedarf.

9 *Müller-Alten*, Reform der Prozeßkostenhilfe in Familiensachen?, ZRP 1984, 306—311.

10 So für die Finanz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit Bundestagsdrucksache 10/3767 S. 20.

11 Nach einer unveröffentlichten Repräsentationsumfrage vom Dezember 1984 durch GETAS, Bremen.

12 *Blankenburg/Fiedler*, Die Rechtsschutzversicherung und der steigende Geschäftsanteil der Gerichte, 1981.

13 *Adams*, Ökonomische Analyse des Zivilprozesses, 1981; *ders.*, Ökonomische Analyse der Zivilprozesses und die Rechtsschutzversicherungen, ZfSchweizerisches Recht 1983, 183 ff.

14 Vgl. die Diskussion in DRiZ 1983, 347 ff. und nunmehr in Heft 2/1986 der Zeitschrift für Rechtssoziologie.

Tabelle IV-1: Entwicklung der Rechtsschutzversicherungen

	Bruttobeitrag	Zahl d. Verträge	Anzahl d. Risiken
1965	212 000 000	?	?
1970	400 000 000	?	?
1975	850 000 000	?	?
1976	1 051 469 038	8 521 429	13 014 095
1977	1 208 975 782	9 115 008	14 055 689
1978	1 355 190 591	9 838 773	14 976 228
1979	1 491 592 131	10 453 047	16 082 105
1980	1 643 092 851	11 017 395	17 204 252
1981	1 816 601 463	11 509 960	18 039 818
1982	1 993 052 520	11 835 081	18 693 818
1983	2 114 468 188	12 164 556	19 335 195
1984	2 234 796 454	12 415 659	19 931 848
1985	2 365 282 699	12 886 618	20 561 986
Zunahme 1976-85	125,0 %	51,23 %	58,0 %

Quelle: 1965-1975, Blankenburg/Fiedler S. 13. Die weiteren Zahlen hat die Allgemeine Rechtsschutzversicherung AG (ARAG), Düsseldorf zur Verfügung gestellt.

Die Entwicklung der Beitragseinnahmen kann nur sehr beschränkt herangezogen werden, um die Entwicklung der Rechtsschutzversicherung einzuschätzen, denn sie ist durch die Tarifentwicklung bedingt, die ihrerseits der Entwicklung der Gerichts- und Anwaltsgebühren folgt. Dagegen könnten sowohl die Anzahl der Verträge wie auch die Anzahl der Risiken, die sich kaum auseinander entwickelt haben, Indikatoren für die Verbreitung des Versicherungsschutzes bieten. Es läßt sich nicht übersehen, daß sich diese Indikatoren über die letzten zehn Jahre hinweg weitgehend parallel zum Geschäftsanfall der Gerichte entwickelt haben. Das ist sicher kein Beweis für einen kausalen Zusammenhang, verlangt aber doch nach näherer Prüfung, die bisher nicht geleistet worden ist.

Da Verkehrsunfallsachen vor den Zivilgerichten erst seit 1982 gesondert gezählt werden, kann eine ernsthafte statistische Analyse des Einflusses der Rechtsschutzversicherung auf die Zahl der Unfallprozesse nicht durchgeführt werden. Die Daten sprechen aber eher für einen negativen Zusammenhang, denn während die Zahl der Rechtsschutzverträge, die in jedem Fall eine Verkehrsrechtsschutzversicherung enthalten, ebenso wie die Zahl der zugelassenen PKW und Krafträder kontinuierlich gestiegen ist (PKW 1980: 23 191 600, 1983: 24 580 500, Krafträder 1980: 738 200, 1983: 1 243 000), ist die Zahl der Verkehrsunfallsachen eher gesunken (1982: 133 185, 1984: 131 678). Bei der streitigen Regulierung von Verkehrsunfällen ist in der Regel ein Anwalt beteiligt. In Verhandlungen mit der gegnerischen Haftpflichtversicherung gelingt ihm in der Regel ein außergerichtlicher Vergleich, nicht zuletzt deshalb, weil sein Honorar problemlos von der Rechtsschutzversicherung oder dem gegnerischen Haftpflichtversicherer bezahlt wird¹⁵.

15 Vgl. dazu *Hutmacher*, Verkehrsunfälle vor Gericht, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1983, 247—267, 250; *Röhl*, Der Vergleich im Zivilprozeß, 1983, 230.

d) Zahl der Rechtsanwälte

Die Zahl der Rechtsanwälte hat sich von 1976 im Jahre 1965 auf 47359 im Jahre 1985 mehr als verdoppelt. Es wäre ein Wunder, wenn die größere Zahl der Anwälte sich nicht in einer erheblichen Steigerung der bei Gericht eingehenden Anträge niederschlagen würde. Die Anwälte bilden eine Profession, die mit anderen Professionen gemeinsam hat, daß sie die Nachfrage nach ihrem Angebot zu einem gewissen Grad selbst bestimmt, indem sie zunächst das Problem definiert, um sodann ihre Dienste zu seiner Lösung anzubieten. Dieser Zusammenhang ist für das Gesundheitswesen gut dokumentiert¹⁶. Er dürfte im Rechtsbereich schwächer sein, da den Klienten der umfassende Versicherungsschutz fehlt und da sich die Nachfrage von Firmen und sonstigen Organisationen, die seit jeher den größeren Teil der Kläger stellen, schwerer lenken läßt als diejenige von Privatpersonen. Dennoch muß man die Vergrößerung der Anwaltschaft als eine wichtige Ursache für die Zunahme der Belastung der Justiz in Rechnung stellen. Doch das Bild ist auch hier nicht eindeutig, denn wenn der gestiegene Geschäftsanfall wesentlich von der Anwaltschaft ausginge, wäre auch eine höhere Rechtsmittelquote zu erwarten, die sich aber nicht nachweisen läßt (vgl. unten V.3.).

e) Gesetzesänderungen

Prozeßstimulierende oder die Prozeßtätigkeit einschränkende Änderungen des materiellen Rechts lassen sich vornehmlich für einige Spezialgebiete ausmachen, besonders deutlich für die vor den Verwaltungsgerichten behandelten Asylverfahren. Die Geschäftsbelastung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist bis zum Jahre 1980 erheblich angestiegen. Seit 1981 ist die Kurve abgeflacht, seit 1982 ergibt sich ein leichter Rückgang. Diese Entwicklung hängt wesentlich mit den Schwankungen der Streitfälle in Asylsachen zusammen, die wiederum auf das Schwanken der Zahl der Asylbewerber zurückzuführen sind. Deren Zahl stieg von 1972 bis zum Jahre 1980 kontinuierlich an (1972: 5289; 1980: 107818). Danach ist bis 1983 ein deutlicher Rückgang der Asylbewerberzahlen festzustellen (1981: 49391; 1982: 37231; 1984: 35278). Für die Geschäftsentwicklung im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit dürften die Maßnahmen des Gesetzgebers im Asylrecht einen wichtigen Einfluß gehabt haben. Mit Inkrafttreten des Asylverfahrensgesetzes vom 16. Juni 1982 am 1. August 1982 und nach Erlaß flankierender Maßnahmen durch die Bundesregierung (Visumzwang für wesentliche Herkunftsländer, befristetes Verbot der Arbeitsaufnahme, Sozialhilfegewährung nur durch Sachleistung u. a.) ist die Geschäftsbelastung der Verwaltungsgerichte insoweit deutlich zurückgegangen. Es wird aber auch vermutet, daß gesetzliche Regelungen, durch die die Rechtsstellung der Beteiligten in wesentlichen Punkten verbessert worden ist (wie etwa im Schulrecht oder im Umweltschutzrecht), zu einer Zunahme von Verwaltungsstreitigkeiten geführt haben¹⁷.

16 Zur These der anbieterinduzierten Nachfrage im Bereich der ambulanten ärztlichen Versorgung vgl. *Hans Adam*, *Ambulante ärztliche Leistungen und Ärztedichte*, Berlin 1983; ferner den von *Philipp Herder Dorneich* und *Alexander Schuller* hrsg. Sammelband „Die Ärzteschwemme“, Baden-Baden 1985. Zum soziologischen Hintergrund anbieterinduzierter Nachfrage im Bereich sozialpolitischen Expertentums *Bernd Giesen*, *Moralische Unternehmer und öffentliche Diskussion*, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 35, 1983, S. 230—254.

17 *Bundesregierung*, *Bundestagsdrucksache* 10/3767 S. 19 f.

2. Veränderungen der Sozialstruktur

a) Sozialer und rechtlicher Wandel

Teils explizit, teils auch nur als Hintergrundtheorie, ist die Vorstellung verbreitet, daß der Wandel des Rechts und seiner Institutionen mehr oder weniger evolutionären Veränderungen der Sozialstruktur nachfolgt. Die anscheinend über längere Zeit andauernde Zunahme von Gerichtsverfahren legt es nahe, auch hierfür eine Erklärung im allgemeinen sozialen Wandel zu suchen¹⁸.

b) Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung der Bundesrepublik ist von 1965 bis 1971 um etwa 2 Mill. oder 3 % gewachsen, seither aber praktisch konstant geblieben. Durch das Bevölkerungswachstum läßt sich die angestiegene Prozeßtätigkeit daher nicht erklären, selbst wenn man in Rechnung stellt, daß in den letzten Jahren die Zahl der Erwachsenen und damit der „Prozeßfähigen“ noch zugenommen hat¹⁹. Das Bevölkerungswachstum geht zu einem Teil auch auf den Zuzug von Ausländern zurück. Es ist immerhin denkbar, daß die Ausländer, die naturgemäß nicht wie Einheimische in die rechtlichen und sozialen Verhältnisse integriert sind, für einen gewissen Anteil der Prozeßtätigkeit verantwortlich sind. Dabei scheint es sich aber kaum um strafrechtliche Probleme zu handeln. Auf jeden Fall haben sie den Verwaltungsgerichten eine Flut von Asylsachen gebracht, und sie beschäftigen auch andere Gerichte, etwa die Arbeitsgerichte.

c) Soziale Mobilität

Blankenburg hat darauf hingewiesen, daß es bei den Fällen, die die Masse des Geschäftsanfalls vor den Gerichten ausmachen, um den Abbruch einer Sozialbeziehung gehe, um eine Ehescheidung und deren Folgeregelung (oder auch nur um die Auflösung einer Wohngemeinschaft), um die Räumung einer Mietwohnung oder die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses. Wenn also der Geschäftsanfall der Gerichte in allen hochentwickelten westlichen Ländern im Wachsen begriffen sei, dann sei der Grund nicht zuletzt in der wachsenden Mobilität zu suchen, die in dem häufigen Abbruch von Sozialbeziehungen ihren Ausdruck finde²⁰. Auch diese Hypothese, die sich durchaus empirisch prüfen ließe, ist bisher aber nicht mit Zahlen belegt.

d) Verrechtlichung der Sozialbeziehungen

Die Verrechtlichung der Sozialbeziehungen ist in den letzten Jahrzehnten ständig fortgeschritten. Sie zeigt sich etwa in der zunehmenden Bedeutung von Organisationen aller Art von der kleinen GmbH über das Großunternehmen bis hin zum Staat. Deren Entscheidungen sind rechtlich organisiert mit der Folge, daß der Bürger oder Konsument oft nur mit Rechtsmitteln antworten kann. Die Folge ist, daß besonders gegenüber Behörden, Beschwerden und Klagemöglichkeiten in An-

18 Dazu näher *Daniels, Ladders and Bushes: The Problem of Caseloads and Studying Court Activities over Time*, American Bar Foundation Research Journal 1984, 751—795.

19 So ist die Zahl der zum Bundestag Wahlberechtigten von 1980 auf 1987 von 43,2 auf 45,3 Mill. und damit fast um 5 % gestiegen.

20 *Blankenburg*, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1987, S. 25 ff., 27.

spruch genommen werden²¹. Dafür sind in erster Linie die jüngeren Gerichtszweige zuständig, die in der Tat besonders stark in Anspruch genommen werden. Aber insoweit gibt es keine langfristigen Vergleichsmöglichkeiten. Es fragt sich auch, ob die Verrechtlichung in diesen und anderen Bereichen nicht zur Vermeidung von Rechtskonflikten beiträgt.

Der objektiv zunehmenden Verrechtlichung der sozialen Beziehungen könnte subjektiv ein verändertes Rechtsbewußtsein entsprechen. Eine nicht unbedeutende Ursache der Prozeßtätigkeit vermutet man allgemein in einem „gewachsenen Rechtsbewußtsein des mündigen Bürgers“, der in zunehmendem Maße bereit sei, seine Belange gegenüber Behörden auch gerichtlich geltend zu machen²². Doch diese Annahme bleibt sehr vage. Mindestens müßte man für möglich halten, daß eine Schärfung des Rechtsbewußtseins und bessere Rechtskenntnis auch zu größerer „Rechtstreue“ führen und so viele Konflikte gar nicht erst entstehen lassen. Es gibt auch keinen Beleg dafür, daß der Bürger heute mehr als früher geneigt sei, die Gerichte bei kleinen Streitigkeiten anzurufen.

e) Wertewandel

Die Annahme, zunehmendes Anspruchsdenken und ein gestiegenes Rechtsbewußtsein seien für die sog. Prozeßflut verantwortlich zu machen, läßt sich schwer mit der in der neueren Soziologie verbreiteten, freilich nicht unumstrittenen Vorstellung vereinbaren, es habe etwa in den letzten beiden Jahrzehnten ein Wertewandel von einer materialistischen zu einer postmaterialistischen Grundeinstellung stattgefunden²³. Mit der Bedeutung „postmaterieller“ Einstellungsmuster für das Rechtsbewußtsein befaßt sich *Blankenburg*²⁴. Er kommt zu dem Schluß, im Rechtsbewußtsein der jüngeren „postmaterialistischen“ Generation werde zunächst die Anspruchsdimension von subjektiven Rechten deutlich. In erster Linie machten sie „materialistische“ Ansprüche geltend. Der Grund liege darin, daß sich Geldforderungen oder Besitz leichter mit rechtlichen Mitteln einklagen oder verteidigen ließen, während es für „postmaterialistische“ Werte wie „eine interessante Arbeitstätigkeit“ oder „sich selbst verwirklichen zu können“ noch keine Rechtsgrundlage gebe.

f) Alternative Konfliktregelungsmöglichkeiten

Nur bei einer sehr viel längerfristigen Betrachtung könnte der Fortfall von Konfliktmoderatoren außerhalb der Justiz für die Zahl der Prozesse verantwortlich gemacht werden. In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich insofern keine entscheidenden Veränderungen ergeben. Das Angebot alternativer Konfliktregelungsmöglichkeiten ist eher ausgeweitet worden. Sie werden jedoch praktisch kaum in Anspruch genommen. Wenn man die Zahlen von *Morasch* zu den Schieds- und Schlichtungsstellen in der Bundesrepublik²⁵ hochrechnet, werden jährlich Verfah-

21 *Blankenburg* a.a.O. (Fußn. 20).

22 *Bundesregierung*, Bundestagsdrucksache 10/4592 S. 3 für die Sozialgerichtsbarkeit, ebenso Bundestagsdrucksache 10/3767 S. 19.

23 *Ronald Inglehart*, *The Silent Revolution*, 1977; vgl. auch *Klages*, Wertorientierungen im Wandel, 1984.

24 *Blankenburg*, *Rechtsohnmacht und instrumenteller Gebrauch von Recht*, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 32, 1984, 281—291.

25 *Morasch*, *Schieds- und Schlichtungsstellen in der Bundesrepublik*, 1984.

ren in der Größenordnung von 100000 bei solchen Einrichtungen abgewickelt. Das entspricht kaum 10 % des Geschäftsanfalls der Amtsgerichte. *Blankenburg* hat wiederholt darauf hingewiesen, daß es in der Rechtskultur der Bundesrepublik an jener Vielfalt von rechtsnahen Beratungs- und Rechtshilfeeinrichtungen fehle, die er in den Niederlanden angetroffen hat und die dort anscheinend zahlreiche Fälle von den Gerichten fernhalten²⁶. Indessen vermag diese Beobachtung vielleicht das unterschiedliche Niveau der Prozeßtätigkeit in den beiden Ländern zu erklären. Die Zunahme der Belastung in den letzten 20 Jahren erklärt sie dagegen nicht.

g) Wirtschaftliche Entwicklungen

Es gilt als gesichert, daß das Aufkommen insbesondere an Zivilprozessen vom Wirtschaftszyklus abhängig ist²⁷. Zweifelhaft ist allerdings schon wieder, welche Indikatoren für den Konjunkturzyklus herangezogen werden können. In Betracht kommen etwa das Wachstum des Bruttosozialprodukts, der Grad der Beschäftigung oder die Auslastung der Produktionsmittel, Preisindices oder die Höhe des Nominal- oder Realzinses. An Hand der Zivilprozeßstatistik von 1822 bis zum Beginn des ersten Weltkrieges hat *Wollschläger* Zusammenhänge zwischen Zivilprozeßhäufigkeit und Wirtschaftskonjunktur aufgezeigt. Er beschreibt sie als anti-zyklisches Verhältnis, bei dem die Prozeßkurve der Wirtschaftskonjunktur mit einem Abstand von einem Jahr nachläuft: „Spitzen des Geschäftsanfalls und der Zivilprozeßrate signalisieren Krisen; im Wohlstand wird weniger prozessiert“²⁸. *Wollschläger* erklärt diese auf der Makroebene beobachtete Koinzidenz auf der Ebene individuellen Verhaltens „monetär“: Hohe Preise entzogen den Schuldnern die Geldmittel, die sie zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten brauchten. Je knapper das Geld werde, desto dringender seien auch die Gläubiger darauf angewiesen und prozessierten bereitwilliger. Liquiditätsmangel mindere die Bereitschaft zur Prolongation von Kredit und zum Kompromiß. Die Zivilgerichte müßten vermehrt in den verschärften wirtschaftlichen Verteilungskampf eingreifen. Daraus erkläre sich auch, daß in Teuerungsjahren, in denen das Geld knapp sei, zwar die Zahl der Klagen steige, dagegen die Rechtsmittelquote zurückgehe, denn solche Krisenjahre brächten mehr einfachen Prozeßstoff hervor, der weniger Anlaß zur Einlegung von Rechtsmitteln biete. Mehr Gläubiger bräuchten Vollstreckungstitel bei klarer Sach- und Rechtslage mit der Folge auch geringerer Erfolgsaussichten für etwaige Rechtsmittel. Mehr Schuldner prozessierten um des bloßen Zeitgewinns willen, wollten aber nicht für die wenig erfolgversprechende Berufung noch knappes Geld aufs Spiel setzen²⁹.

26 *Blankenburg*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985 S. 255; Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1987, S. 25 ff.

27 *Blankenburg/Morasch/Wolf*, Strukturanalyse der Zivilgerichtsbarkeit, in: Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit, Bd. II, 1974, S. 8; *Wollschläger*, Zivilprozeßentwicklung und Wirtschaftsentwicklung in Preußen im 18. und 19. Jahrhundert, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 1981, S. 16 ff., 18, 26; *ders.*, Zivilprozeßstatistik und Wirtschaftswachstum im Rheinland von 1822 bis 1915, in: Das Profil des Juristen in der europäischen Tradition, 1980, S. 371 ff., S. 383 f.; *ders.*, Berufsquote und freie Advokatur, in: *Gilles/Röhl/Schuster/Stempel* (Hrsg.), Rechtsmittel im Zivilprozeß, 1985, 253—265, 256.

28 *Wollschläger*, Zivilprozeßstatistik (Fußn. 27), S. 394.

29 *Wollschläger*, Berufsquote und freie Advokatur (Fußn. 27), S. 256.

Geradezu frappierend ist die Prozeßflut, die von der Justizstatistik für die Zeit vor 1933 ausgewiesen wird. Ohne Strafsachen lag die Prozeßrate 1931 mit über 10 Mill. Mahnverfahren, über 4 Mill. Zivilprozessen und bis zu 4 Mill. Güteverfahren (1931) bei 65,5 Mill. Gerichteingesessenen etwa drei Mal höher als heute in der Bundesrepublik. Es liegt nahe, diese fast unglaublichen Zahlen mit der Inflation und der Weltwirtschaftskrise in Verbindung zu bringen. Ähnlich ist der weit geringere Anstieg der Prozesse seit 1980 mit der weit milderen Wirtschaftskrise besser erklärbar als mit strukturellen Veränderungen des Rechtssystems.

Ansatzweise läßt sich die Hypothese eines Zusammenhangs zwischen wirtschaftlichen Krisenerscheinungen und dem Geschäftsanfall der Gerichte durch einen Vergleich der Zeitreihen prüfen. Als Indikator der wirtschaftlichen Krisenerscheinungen bietet sich die Zahl der Insolvenzen an. Der Geschäftsanfall der Zivilgerichte wurde durch die Eingänge bei Amts- und Landgerichten (1. Instanz) — operationalisiert, wobei die Familiensachen unberücksichtigt blieben bzw. aus den landgerichtlichen Eingängen bis 1976 herausgerechnet wurden (R-Sachen). Tabelle IV — 2 gibt eine Übersicht über die zeitliche Entwicklung der beiden Indikatoren.

Tabelle IV-2: Zahl der Zivilprozesse, 1. Instanz ohne Familiensachen und Zahl der Insolvenzen*

	Prozesse	Insolvenzen	Mahnverfahren
65	996394	3157	3866179
70	1063959	4201	4201667
71	1018296	4437	4258381
72	1050460	4575	4282309
73	1116446	5515	4558677
74	1247199	7722	5118097
75	1249595	9195	4916141
76	1219557	9362	4660311
77	1095916	9562	4408659
78	1130221	8722	4237605
79	1171811	8319	4319733
80	1260612	9140	4652134
81	1382553	11643	5275629
82	1510866	15876	5772341
83	1549974	16114	5855341
84	1548165	16760	5933826
85	1627073	18876	6085363

* Um die Effekte der geänderten Streitwertgrenzen für die Eingangsstufe zu neutralisieren, wurde die Summe der Zivilprozesse erster Instanz (ohne Familiensachen, bis 1977 bei den Landgerichten ohne R (= Scheidungs-) Sachen in Beziehung zu den Insolvenzen gesetzt. Für 1968 und 1969 wurde die Zahl der R-Sachen auf 115000 bzw. 120722 geschätzt.

Quellen: Statistische Jahrbücher der BRD, Schuster/Siebert, Tabellen zum Thema Rechtsmittelstatistik 1985, Bundestagsdrucksache 10/5317

Graphisch ist der Zusammenhang zwischen Insolvenzen, Zivilprozessen und Mahnverfahren in Abb. 4—1 verdeutlicht, die den Verlauf der Zeitreihen zeigt. Aus ihr wird ersichtlich, daß das Auf und Ab der Kurven, teils mit einer gewissen Verzögerung, zeitlich in etwa parallel verläuft.

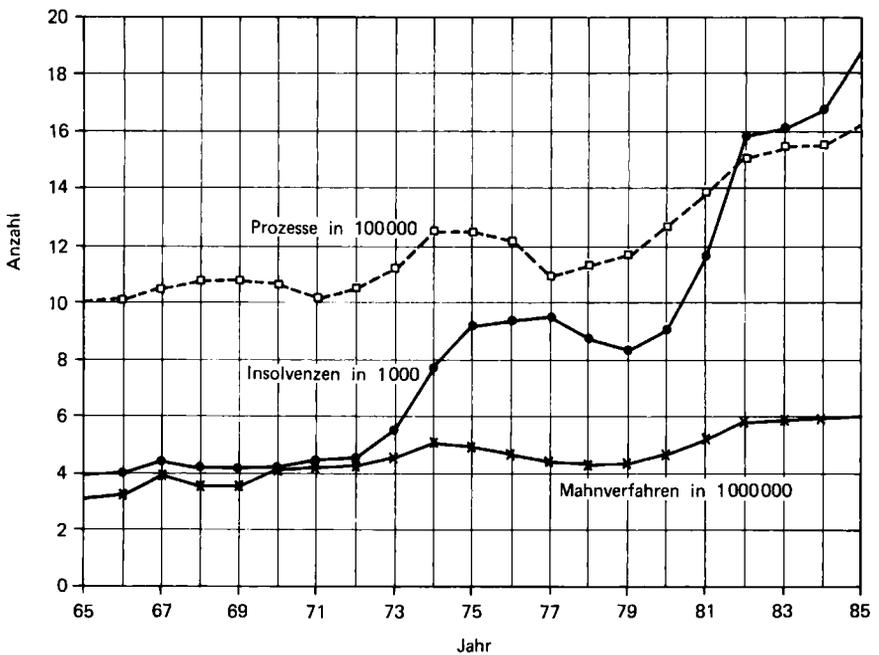


Abb. 4-1: Prozesse, Insolvenzen, Mahnverfahren 1965—1985
Undifferenzierte Reihen

Untersucht man den Zusammenhang zwischen Zivilprozessen und Insolvenzen regressionsanalytisch, so ergibt sich bei einfacher linearer Regression (OLS) auf der Basis von 21 Meßpunkten ein Korrelationskoeffizient von $r = 0,965$. Das deutet auf einen sehr starken linearen Zusammenhang zwischen den Variablen hin. Bei perfekter Vorhersagbarkeit der einen aus der anderen Größe hätte r den Betrag 1. Das Quadrat des Korrelationskoeffizienten gibt den Anteil der statistisch erklärten Varianz an. Hier sind 93,1 % der Varianz der einen Variablen durch die andere erklärbar. Unterstellt man eine bestimmte Kausalbeziehung zwischen den Größen, z. B. daß die Zahl der Insolvenzen kausal auf den Geschäftsanfall wirkt (und nicht umgekehrt), so läßt sich der Verursachungszusammenhang zwischen den Variablen statistisch schätzen. Die für den Zusammenhang von Insolvenzen (unabhängige Variable = x ; $1 x = 100$ Insolvenzen) und Geschäftsanfall (abhängige Variable = y ; $1 y = 10000$ Zivilprozesse) berechnete lineare Gleichung lautet $y = 0,38382 x + 88,44$. Inhaltlich könnte das bedeuten, daß jede zusätzliche Insolvenz 38,8 Prozesse nach sich zieht. Wie die folgende Abbildung (4—2) der 21 Meßpunkte im Koordinatensystem zeigt, kann die geschätzte Gleichung (eingezeichnete Gerade) den Zusammenhang zwischen den Variablen recht gut abbilden. Die Abweichungen der tatsächlich beobachtbaren Wertepaare (Zivilprozesse/Insolvenzen) von der Schätzgeraden sind sehr geringfügig, was bereits der hohe Korrelationskoeffizient signalisiert.

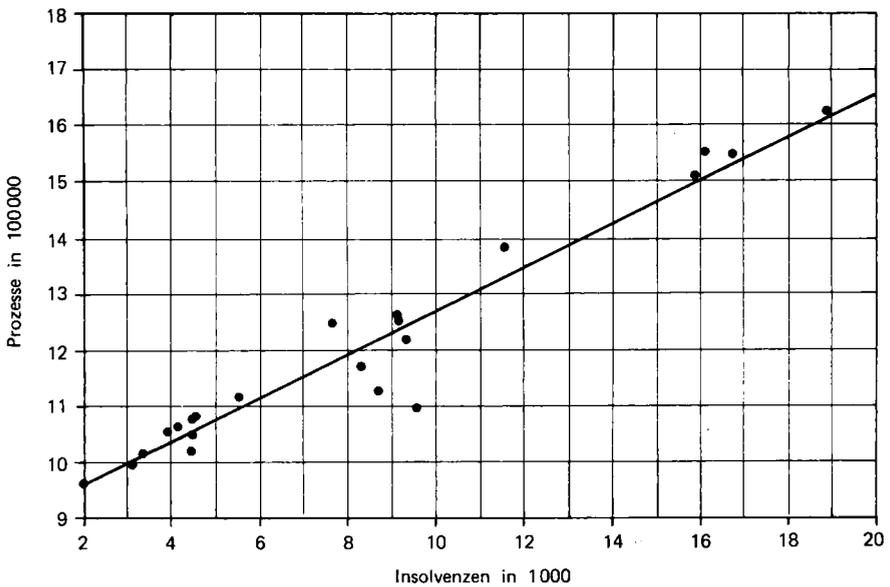


Abb. 4-2: Zusammenhang von Prozessen und Insolvenzen 1965—1985
Undifferenzierte Reihen

Das hier verwendete statistische Verfahren beruht indessen auf Annahmen, die bei Zeitreihen in der Regel verletzt sind. Ein wesentliches Problem ergibt sich daraus, daß die Meßwerte jeder Reihe für sich genommen einen Trend aufweisen können, so daß die Einzelwerte nicht voneinander unabhängig sind. Wie die Zeitreihenabbildung (Abb. 4—1) zeigt, haben die Reihen der Insolvenzen und der Zivilprozesse einen gleichsinnigen positiven linearen Trend, denn die Meßwerte steigen mit der Zeitachse tendenziell an. Korreliert man zwei Zeitreihen, die beide einen solchen Trend aufweisen, so kann sich allein schon daraus ein hoher Zusammenhang ergeben. Denn dieser Trend ließe sich schon aufgrund der vorhergehenden Werte derselben Reihe vorhersagen. Die Information aus der anderen Reihe, die durch die einfache Regressionsrechnung als „Verursacher“ in Betracht gezogen wird, wäre gar nicht erforderlich. Ein längeren Zeitreihen eher angemessenes Analyseverfahren wäre das — freilich sehr aufwendige — sog. Box-Jenkins Verfahren. Hier genügt eine grobe „Herausrechnung“ des Trends aus beiden Reihen, um einen ersten Aufschluß darüber zu geben, ob der starke Zusammenhang zwischen Insolvenzen und Geschäftsanfall nur ein statistisches Artefakt ist oder ob er tatsächlich besteht. Man betrachtet dazu nicht die Ausgangsreihen, sondern differenzierte Reihen, das heißt, die Reihen der Differenzen zwischen den Meßwerten eines Jahres und des Vorjahres. Analysiert wird also nicht die Zahl der Insolvenzen bzw. Zivilprozesse eines Jahres, sondern die Zunahme bzw. Abnahme gegenüber dem Vorjahr. Ein hoher Zusammenhang zwischen zwei differenzierten Zeitreihen ergibt sich nicht mehr aufgrund des bloßen positiven Trends in beiden Reihen, sondern nur dann, wenn die Bewegungen der einen Reihe mit der anderen zusammenfallen.

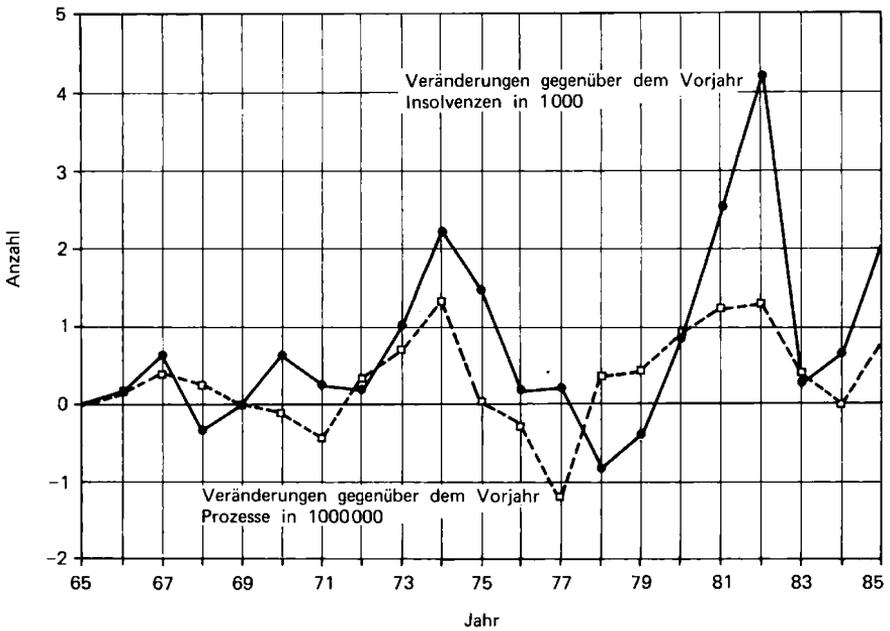
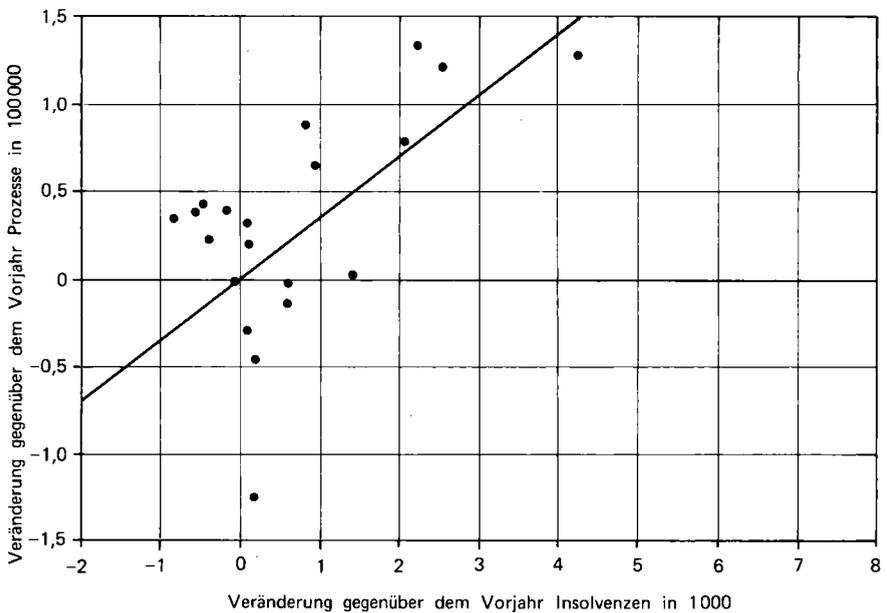


Abb. 4-3: Prozesse und Insolvenzen 1965–1985
Differenzierte Reihen

Der Korrelationskoeffizient für die differenzierten Reihen über $n = 20$ Meßzeitpunkte ist mit $r = 0,624$ zwar deutlich niedriger, aber immer noch beachtlich hoch. 39 % der Varianz der einen Variablen läßt sich durch die jeweils andere erklären. Die Berechnung der Regressionsgerade führt zu einem ganz ähnlichen Ergebnis wie für die Originaldaten: $y = 3,251 x + 5,818$. Inhaltlich könnte das bedeuten, daß eine zusätzliche Insolvenz mit einer Zunahme um 32,51 Zivilprozesse einherginge. Die Abb. 4—4 zeigt die Koordinationspunkte der differenzierten Reihen und die geschätzte Regressionsgerade. Man sieht, daß die Gerade die Punktwolke nicht so gut abbilden kann wie für die Ausgangsdaten. Dies kommt in dem niedrigeren Korrelationskoeffizienten zum Ausdruck. Der inhaltliche Zusammenhang zwischen Insolvenzen und Geschäftsanfall, der sich im Steigungsfaktor der x-Variablen ausdrückt, ist jedoch fast unverändert.

Danach scheint der Zusammenhang zwischen Insolvenzen und Zivilprozessen nicht nur durch den positiven Trend beider Zeitreihen bedingt zu sein. Anders als die Analyse der „rohen“ Reihen mit einfacher Regression es zunächst erscheinen ließ, ist die Zunahme der Zivilprozesse jedoch nicht völlig durch die Insolvenzen erklärbar. Nur knapp 40 % der Varianz, d. h. des Auf und Ab des Geschäftsanfalls, sind insolvenzbedingt. Für die Erklärung der restlichen Variabilität müssen andere Faktoren verantwortlich gemacht werden. Aber selbst dieser immer noch starke Zusammenhang könnte sich als Scheinkorrelation erweisen, wenn und soweit Insolvenzen und Prozesse unabhängig voneinander gleichsinnig auf eine dritte Variable reagierten. Als solche kommt hier die allgemeine Konjunktorentwicklung in Betracht. Es ist zwar bekannt, daß sowohl im Vorfeld einer Insolvenz als auch aus der Abwicklung der Konkursverwaltung selbst Prozesse entstehen. Es



Veränderung gegenüber dem Vorjahr Prozesse in 100000
 Abb. 4-4: Zusammenhang von Prozessen und Insolvenzen 1965—1985
 Differenzierte Reihen

dürften allerdings kaum mehr als 30 je Konkursfall sein, wie es nach den Zahlen möglich scheint. Vermutlich liegt es daher so, daß die allgemeine Konjunkturerwicklung zunächst unmittelbar das Zivilprozeßaufkommen beeinflusst und zusätzlich auf dem Umweg über die Zahl der Insolvenzen noch einmal in der gleichen Richtung auf die Prozeßzahl einwirkt. Es lohnt sich immerhin, diesen Zusammenhängen weiter nachzugehen, wobei insbesondere auch näher zu spezifizieren wäre, welche Art der Konjunkturerwicklung hier wirksam sein könnte.

Als eine Art Vorstufe der Insolvenz kann man die Schuldbetreibung mit Hilfe des Mahnverfahrens verstehen. Deshalb sind die Zahlen in Tabelle IV-2 noch einmal aufgeführt. Da etwa die Hälfte aller Zivilprozesse mit einem Mahnverfahren beginnt, müßte sich eine Zu- oder Abnahme von Mahnverfahren auch im Zivilprozeßaufkommen niederschlagen. Insolvenzen und Mahnverfahren stehen ihrerseits mit den Konjunkturzyklen in einem Zusammenhang. Im allgemeinen dürfte auf einen Rückgang der Wirtschaftskonjunktur eine Zunahme der Prozeßaktivität folgen. Bei einzelnen Streitgegenständen könnte aber auch der umgekehrte Effekt eintreten. In jüngster Zeit scheint der Rückgang der Baukonjunktur für die stagnierenden oder gar zurückgehenden Eingänge beim Landgericht mitverantwortlich zu sein.

Nicht zuletzt der Geschäftsanfall der Arbeitsgerichte scheint konjunkturabhängig zu sein. Während noch 1978 und 1979 ein leichter Rückgang bei den erledigten Kündigungsverfahren festzustellen ist, stiegen in den Jahren 1980 bis 1982 die erledigten Kündigungsverfahren um rund 80000 an. 1983 und 1984 gingen die erledigten Kündigungsverfahren dagegen erneut leicht zurück. Diese Entwicklung wird zum Teil darauf zurückgeführt, daß einerseits mehr Kündigungen ausgesprochen wurden und andererseits gegen Kündigungen häufiger als in früheren Jahren, in

denen es relativ leicht war, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, gerichtlich vorgegangen worden ist. Hohe Arbeitslosigkeit gilt deshalb als einer der Faktoren, die die Geschäftsbelastung der Gerichte für Arbeitssachen beeinflußt haben³⁰. Dabei ist für die Zahl der Kündigungsschutzklagen, die den Löwenanteil der Prozesse ausmachen, weniger ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit als vielmehr die Anstiegsphase bedeutsam. Ähnlich wird für die Sozialgerichtsbarkeit „ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Anstieg der sozialgerichtlichen Verfahren und wirtschaftlicher Rezession“ vermutet³¹.

Schließlich wird speziell für die Finanzgerichtsbarkeit die zunehmende Belastung der Gerichte auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückgeführt, allerdings ohne daß dieser Zusammenhang näher spezifiziert würde³².

V. Folgen der gestiegenen Belastung für die Arbeit der Justiz

Die Frage, ob die gestiegene Belastung der Justiz zu einer Überlast geführt hat, wird man nicht zuletzt danach beantworten, ob sich die Qualität der Justiztätigkeit verändert hat. Eine externe Qualitätskontrolle der Justiz gibt es bislang nicht. Als Indikatoren kommen daher die Prozeßdauer, die Rechtsmittelquote und der Erfolg von Rechtsmitteln in Betracht.

1. Prozeßdauer

Die Dauer der Verfahren vor den Amtsgerichten hat sich günstig entwickelt. So ist die Zahl der innerhalb von sechs Monaten erledigten Prozesse von 76,6 % im Jahre 1975 auf 81,5 % im Jahre 1984 gestiegen.

Tabelle V-1: Anteil der innerhalb von sechs (zwölf) Monaten beendeten Prozesse (in %)

	1965	1975	1980	1984
Zivilsachen 1. Instanz				
Amtsgericht		81,5		81,5
Landgericht	48,0	50,2	68,4	60,4
Familiengericht			(68,5)	(69,9)
Zivilsachen 2. Instanz				
Landgericht		71,7	80,4	74,0
Oberlandesgericht			(81,6)	(80,1)
Strafsachen 1. Instanz				
Amtsgericht		87,1		91,5
Landgericht		75,3		76,5
Arbeitsgericht		89,6	87,8	84,7
Sozialgericht		(60,4)	(58,7)	(61,0)
Verwaltungsgericht				(60,3)
Finanzgericht				(52,4)

Zwar ist die Prozeßdauer von Bundesland zu Bundesland verschieden. So betrug 1984 in Bayern der innerhalb von sechs Monaten erledigte Anteil der amtsgericht-

30 Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/4592, S. 3.

31 Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/3767, S. 19.

32 Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/4593, S. 9.

lichen Prozesse 88,5 %, Saarland dagegen nur 65,8 %. Das ändert aber nichts daran, daß die Prozeßdauer bei zunehmender Belastung der Amtsgerichte kürzer geworden ist. Soweit die Erledigung ein streitiges Urteil erforderte, sind die Prozesse jedenfalls nicht länger geworden. Der Anteil der durch streitiges Urteil beendeten gewöhnlichen Prozesse mit einer Prozeßdauer unter sechs Monaten betrug 1965 67,3 %, 1975 55 % und 1983 68 %. Das „Tal“ von 1975 erklärt sich durch die Erhöhung der Streitwertgrenze von 1500 DM auf 3000 DM zum 1. 1. 1975. Ähnlich sieht es bei den anderen Zivilgerichten aus, obgleich hier die Verkürzung der Prozeßdauer nicht ganz so ausgeprägt ist. Auch die Strafgerichte arbeiten keinesfalls langsamer. Geringfügig verlangsamt hat sich dagegen das Verfahren der Arbeitsgerichte. Für die übrigen Gerichtsbarkeiten fehlt es an ausreichenden Zahlen zur Beurteilung der Entwicklung der Prozeßdauer. Das Gesamtbild zeigt eher eine Verkürzung, jedenfalls keinesfalls eine Verlängerung der Prozeßdauer, die ihre Ursache in der Zunahme der Prozesse haben könnte.

2. Art der Erledigung

Die Art der Erledigung ist kaum als Indikator für die „Qualität“ gerichtlicher Entscheidungen geeignet. Aber sie kann doch als Hinweis auf den von den Richtern geforderten Arbeitsaufwand dienen, denn Vergleich und Urteil sind in dem Sinne qualifizierte Formen der Erledigung, als sie vom Gericht eine sachliche Behand-

Tabelle V-2: Zivilprozesse nach der Art der Erledigung

	1. Instanz		2. Instanz	OLG
	AG	LG	LG	
1970 insg.	791 589	158 690	38 164	25 078
davon				
Vergleich	10,1 %	19,7 %	13,9 %	21,7 %
Urteil	19,0 %	31,1 %	58,4 %	52,8 %
1975 insg.	851 984	280 426	49 565	39 545
davon				
Vergleich	10,7 %	16,6 %	14,2 %	19,2 %
Urteil	26,3 %	32,2 %	55,7 %	51,7 %
1980 insg.	850 592	270 413	56 192	40 125
davon				
Vergleich	10,3 %	18,4 %	13,5 %	17,8 %
Urteil	29,7 %	32,0 %	57,1 %	52,8 %
1981 insg.	977 062	350 748	63 063	48 380
davon				
Vergleich	9,3 %	16,0 %	12,8 %	16,6 %
Urteil	29,1 %	30,4 %	56,4 %	52,3 %
1982 insg.	1 065 032	400 487	68 153	52 255
davon				
Vergleich	8,9 %	15,3 %	13,1 %	15,9 %
Urteil	29,1 %	29,4 %	56,6 %	51,3 %
1983 insg.	1 157 301	378 152	71 363	55 050
davon				
Vergleich	8,6 %	15,3 %	13,7 %	15,8 %
Urteil	28,8 %	28,0 %	54,7 %	51,4 %
1984 insg.	1 209 450	333 241	75 890	53 487
davon				
Vergleich	8,7 %	15,6 %	13,4 %	16,4 %
Urteil	29,2 %	30,1 %	54,2 %	49,9 %

lung des Streitgegenstandes fordern. Insbesondere die Urteilsquote gilt allgemein als Hinweis auf die Hartnäckigkeit, mit der die Parteien streiten, bzw. auf den von den Richtern geforderten Arbeitsaufwand.

Für den amtsgerichtlichen Zivilprozeß zeigt sich, daß die Zahl der streitigen Urteile von 1970 bis 1980 von 19,0 % auf 29,2 % angestiegen, die der Vergleiche dagegen von 10,1 % auf 8,7 % um mehr als ein Zehntel geschrumpft ist. Beim Landgericht lag die Vergleichsquote von 1970 bis 1980 sehr konstant um 19 %, die Urteilsquote zwischen 30 und 34 %³³. Während die Urteilsquote seither etwa gleichgeblieben ist, ist die Vergleichsquote bis auf 15,3 % gesunken. Bemerkenswert ist an diesen Zahlen nur die Zunahme der streitigen Urteile beim Amtsgericht. Man kann sie vielleicht als eine Annäherung an die Verhältnisse beim Landgericht interpretieren, die durch höhere Anwaltsbeteiligung verursacht sein könnte.

3. Rechtsmittelquote

Die Rechtsmittelquote als Indikator für die Qualität der Rechtsprechung ist nicht direkt erfaßbar. In der Zählkartenstatistik wird die Zahl der rechtsmittelfähigen Entscheidungen nicht ausgewiesen; sie läßt sich auch nicht aufgrund der Streitwerte der erstinstanzlichen Verfahren ermitteln. Einen Anhaltspunkt für die Entwicklung der Rechtsmittelquote kann eine Gegenüberstellung der streitigen Entscheidungen der Amtsgerichte und der Eingänge bei den Landgerichten — Berufungsinstanz — geben. Die so berechnete „Rechtsmittelquote“ ist im Bundesgebiet insgesamt zwischen 1965 und 1984 ziemlich konstant geblieben. Im Jahre 1965 kamen auf 100 streitige Urteile (die nicht rechtsmittelfähigen eingeschlossen) 24 Berufungen, im Jahre 1984 waren es 23³⁴.

Für das Landgericht liegt die Anfechtungsquote etwa gleichbleibend bei 50 % der streitigen Endurteile der Landgerichte. Im Bundesgebiet insgesamt betrug sie 1965: 56 %, 1975: 52 %. Sie erreichte, nachdem sie 1980 auf 49 % und 1981/1982 auf jeweils 48 % gesunken war, 1983 wieder 50 % und stieg 1984 auf 53 %. Der erneute Anstieg, der mit dem am 1. Januar 1983 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung der Wertgrenzen in der Gerichtsbarkeit zusammenfällt, ist darauf zurückzuführen, daß von 1982 auf 1983 bzw. 1984 die Zahl der Berufungen bei den Oberlandesgerichten (1983 um 0,5 %, 1984 um 6 %) weniger stark zurückging als die Zahl der streitigen Endurteile der Landgerichte 1. Instanz (1983 um -4,9 %, 1984 um -14,3 %). In den einzelnen Bundesländern weicht die Quote von dem bundesdurchschnittlichen Wert geringfügig ab.

Was das Strafverfahren anbetrifft, so ist die Anfechtungsquote beim Amtsgericht mit einer Veränderung von 10,7 zu 10,1 % und beim Landgericht von 41,5 zu 40,9 % zwischen 1965 und 1984 praktisch unverändert geblieben. Auch bei den Sozialgerichten hat sich die Berufungshäufigkeit nicht wesentlich geändert.

4. Rechtsmittelerfolgsquote

Im Bundesgebiet insgesamt ist der Anteil der erfolgreichen Berufungen gegen Zivilurteile der Amtsgerichte zwischen 1975 und 1983 im wesentlichen konstant ge-

33 Röhl, Der Vergleich im Zivilprozeß, S. 172 und zusätzliche Berechnung.

34 Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/5317, S. 24.

blieben. Etwa zwei Fünftel der Berufungen, die das Berufungsgericht durch streitiges Urteil erledigte, führten zu einer Aufhebung oder Änderung des erstinstanzlichen Urteils. Als erfolgreich gezählt worden sind hierbei auch solche Berufungen, die lediglich zu einer Änderung im Nebenanspruch geführt hatten. Ähnliches gilt für die Berufung gegen Zivilurteile der Landgerichte. Etwa zwei Fünftel der Berufungen, die das Berufungsgericht durch streitiges Urteil erledigte, führten zur Aufhebung oder Änderung des erstinstanzlichen Urteils. Schließlich gibt es auch bei den Familiengerichten keine Anzeichen für eine zunehmende Rechtsmittelhäufigkeit und eine höhere Rechtsmittelerfolgsquote.

Die Erfolgsquote von Berufungen gegen Urteile der Sozialgerichte ist mit etwa 10 % zwischen 1968 und 1984 praktisch gleichgeblieben. Für die übrigen Gerichtszweige fehlt es an genaueren Zahlenreihen. Dennoch ist das Gesamturteil vertretbar, daß bei zunehmender Belastung der Gerichte mit Prozessen Rechtsmittel relativ nicht häufiger und auch nicht erfolgreicher geworden sind.

Nimmt man alle diese Umstände zusammen, so zeigt sich, daß die Richter aller Gerichtsbarkeiten im Vergleich zu 1965 durchweg etwa 20 % mehr Prozesse erledigen, ohne ihre Arbeit langsamer oder, nach der Anzahl der eingelegten Rechtsmittel und deren Erfolg zu urteilen, schlechter zu machen. Eine Ausnahme machen nur die Strafrichter beim Landgericht, die unverändert seit 1965 durchschnittlich nur 20 Fälle im Jahr erledigen. Das ist, nicht zuletzt im Hinblick auf die in diesem Zeitraum fallende Verkürzung der Arbeitszeit von 45 auf 40 Stunden in der Woche eine erstaunliche Leistung. Sie läßt sich nicht ganz befriedigend erklären.

VI. Rationalisierungserfolge in der Justiz

1. Individuelle Arbeitsleistung

Es ist unwahrscheinlich, daß die Richter fleißiger geworden sind, obwohl die meisten von ihnen heute etwa 10 % mehr Klagen erledigen als 1965. Richter waren immer schon extrem fleißig, und es ist viel eher zu vermuten, daß ihr Freizeitbedarf und die in Anspruch genommene Freizeit gewachsen sind. Mehr und mehr sind die Ehepartner berufstätig, so daß ein verstärkter Einsatz zur Versorgung des Haushalts notwendig ist. Und auch Richter haben an den modernen Formen der Freizeitgestaltung wie vor allem Sport und Urlaubsreisen Anteil. Unter diesen Umständen müssen andere Erklärungen gesucht werden für die reibungslose Verarbeitung des Geschäftsanfalls als eine Steigerung der individuellen Arbeitsleistung.

2. Personalvermehrung

Der gestiegene Geschäftsanfall ist nur zu einem kleineren Teil durch Personalvermehrung aufgefangen worden. Einer Steigerung des Fallaufkommens um etwa 50 % entspricht eine Personalvermehrung von nur 39 %. Verstärkt worden ist vor allem die Richterschaft der Arbeits-, Verwaltungs- und Finanzgerichte. Es ist aber nicht zu übersehen, daß die Justiz wegen der zunehmenden Verengung des Arbeitsmarktes für Juristen schon seit mehreren Jahren in der Lage ist, sich die qua-

lifiziertesten jungen Juristen zu sichern. Darüber hinaus hat sich die Richterschaft in den vergangenen zwei Jahrzehnten kräftig verjüngt. Am 1. Juli 1963 waren noch 50 % aller Richter über 50 Jahre alt³⁵, 1969 waren es 40 %³⁶. Seit 1975 sind es nicht mehr als 30 %. Beides zusammen hat die Arbeitskapazität der Richterschaft sicher stärker erhöht als es der rein zahlenmäßigen Zunahme entspricht. Zugleich wirkt die schlechte Situation des Arbeitsmarktes mindestens für jüngere Richter auch disziplinierend.

3. Rationalisierungseffekte

Der Kern der richterlichen Tätigkeit läßt kaum eine Rationalisierung im engeren Sinne zu. Auch die büro- und arbeitstechnische Umgebung der Richter hat sich nicht entscheidend verbessert. Von einigen Ausnahmen abgesehen bleibt die büro-technische Ausstattung erheblich hinter dem in Großbetrieben der Wirtschaft üblichen Standard zurück. Das nichtrichterliche Personal der Justiz hat nur um 20 % zugenommen, also relativ erheblich weniger als die Zahl der Richter. Man muß aber bedenken, daß die Justiz nun seit etwa 40 Jahren ohne große Umwälzungen arbeiten kann. Eine solche Periode der Kontinuität hat es bisher erst einmal vor dem ersten Weltkrieg gegeben. Es wäre verwunderlich, wenn eine solche ungestörte Entwicklung nicht zu einem großen Bestand an Erfahrung und Routinen und damit im Ergebnis doch zu einer Rationalisierung geführt hätte.

4. Vereinfachungs- und Entlastungsmaßnahmen

Unterstützt worden ist die Bewältigung der Prozesse auch durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur Entlastung der Gerichte und zur Vereinfachung ihres Verfahrens. Die wichtigste Maßnahme war wohl die sog. Beschleunigungs- oder Vereinfachungsnovelle zur ZPO von 1977 mit dem Ziel einer Konzentration des Verfahrens auf möglichst nur eine gut vorbereitete mündliche Verhandlung. Wichtiger als die rechtstechnischen Änderungen war möglicherweise ein allgemeiner Wandel in der Einstellung der Richter. Die umfangreiche Diskussion, die der Beschleunigungsnovelle vorausging und nicht zuletzt das Vorbild des „Stuttgarter Modells“ scheinen eine Neuorientierung der Justiz in Richtung auf Effizienz bewirkt zu haben. Eine Rationalisierung und damit Entlastung bedeutete aber auch die Umstellung des Scheidungsverfahrens vom Verschuldensprinzip auf das Zerüttungsprinzip und die gleichzeitige Verlagerung von der Kammer beim Landgericht auf den spezialisierten Einzelrichter beim Amtsgericht. Mindestens vorübergehend hat allerdings die Einführung des Versorgungsausgleichs in das Scheidungsfolgenrecht zu einer erheblichen Erschwerung der Prozesse geführt. Gleichzeitig hat jedoch das Verbundprinzip, wonach die Scheidung nur ausgesprochen werden darf, wenn zugleich alle Ehefolgestreitigkeiten erledigt sind, die Anzahl der Familiensachen aufgebläht. Auch die wiederholte Erhöhung der Wertgrenzen mit einer Verlagerung von Prozessen vom Landgericht zum Einzelrichter beim Amtsgericht hat jedenfalls vorübergehend einen Rationalisierungseffekt. Von der durch die Beschleunigungsnovelle angebotenen Möglichkeit, dem Einzelrichter beim Landgericht verstärkt Prozesse zur Entscheidung zu übertragen, haben die

35 Notiz, Deutsche Richterzeitung 1967, 169.

36 Notiz, Deutsche Richterzeitung 1975, 289 und 1985, 235.

Gerichte insgesamt nur in sehr geringem Umfang, wenn auch regional sehr unterschiedlich, Gebrauch gemacht. Durch die Erhöhung von Berufungs- und Beschwerdewerten sowie durch die Abschaffung der reinen Wertrevision sind auch die Rechtsmittelinstanzen entlastet worden. Allerdings zeigt die Richterverwendungsstatistik der ordentlichen Gerichtsbarkeit, daß sich die Verteilung der Richter auf die erste und die Berufungsinstanz praktisch nicht verändert hat.

5. Mobilisierung ungenutzter Reserven

Es sind sicher auch ungenutzte Reserven mobilisiert worden. Solche Reserven gab es vermutlich in Gestalt unausgeglichener Geschäftsverteilungspläne, die einem Teil der Richter verhältnismäßig weniger Arbeit zuteilten, aber wohl auch bei der individuellen Arbeitsleistung, die sich teilweise einer Kontrolle entzieht³⁷.

6. Veränderung der Prozeßgegenstände

Wahrscheinlich hat sich mit der Zunahme der Prozesse auch die Art der Streitigkeiten verändert. Welcher Art diese Veränderungen sind, darüber läßt sich nur spekulieren. Auf der einen Seite steht die Behauptung, daß die Prozesse komplizierter geworden seien. Das trifft für einige Materien sicher zu. Andere Probleme sind dagegen zur Routine geworden. Und jedenfalls von den Prozessen, die zusätzlich durch Konjunkturabschwächungen, Rechtsschutzversicherungen und „hungrige“ Anwälte induziert worden sind, ist zu vermuten, daß sie verhältnismäßig einfach zu entscheiden sind.

VII. Belastung oder Überlastung?

Die Belastung der Justiz mit Fällen ist von 1965 bis 1985 fraglos stärker angestiegen als die Zahl der Richter, des nichtrichterlichen Personals und auch die materiellen Ressourcen. Dennoch ist es nicht ganz selbstverständlich, daß die Justiz in der Bundesrepublik überlastet ist, wie es vielfach behauptet wird. Denn allem Anschein nach erledigt die Justiz ihren Arbeitsanfall ohne Verzögerung und ohne Verkürzung ihrer Leistungen. Es stellt sich daher die Frage, wer die aktuelle Belastung der Justiz als Überlast ansieht und aus welchem Grunde. Es erscheint zweckmäßig, dazu fünf Gruppen zu unterscheiden:

- a) die Justiz selbst, d. h. insbesondere die Richter, aber auch die Justizverwaltung,
- b) die Parteien, die Prozesse führen,
- c) die Rechtsanwälte,
- d) das unbeteiligte Publikum,
- e) die Wissenschaft.

1. Sicht der Richter

Die Rede von der Überlast geht, jedenfalls in der Bundesrepublik, in erster Linie von den Richtern aus. Aus der Lektüre der Deutschen Richterzeitung und anderer

³⁷ Genauerer läßt sich nicht sagen, denn auf das an sich naheliegende Mittel von Arbeitszeitstudien hat man nach zwei Versuchen aus den Jahren 1971 und 1974 (*Griebeling*, Die Arbeitszeit des Richters, DRiZ 1971, 228—231; Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit Bd. I, S. 194, 198) nicht mehr zurückgegriffen.

Quellen, in denen sich Richter zu Wort melden, entsteht der Eindruck, daß Richter mehr oder weniger aller Gerichtsbarkeiten und Instanzen in der Bundesrepublik eine erhebliche Überlastung der Justiz beklagen. Dazu ein Beispiel aus der Feder des Kölner Oberlandesgerichtspräsidenten:

„Daß die Justiz unseres Landes unerträglich überlastet ist, bestreiten inzwischen nur noch Uneinsichtige. Das Zerrbild des tennisspielenden Richters, der seinem Vergnügen nachgeht, während andere arbeiten, wird uns nur noch selten entgegengehalten. Dafür spricht die Statistik eine zu deutliche Sprache. Verfahrensflut und Haushaltsrestriktionen haben dazu geführt, daß jeder Richter durchschnittlich fast anderthalb Pensen und in Teilbereichen noch mehr zu bearbeiten hat . . . Wie lange noch wird sich die richterliche Arbeitslast weiter steigern lassen³⁸?“

Aus dieser Äußerung wird auch der Maßstab klar, mit dem Normalzustand und Überlast gemessen werden sollen, nämlich das richterliche Pensum. Dazu beruft sich der Autor auf den sog. Pensenschlüssel, eine Meßzahl der Justizverwaltung für die Personalbedarfsberechnung, die nach der Behauptung der Justizverwaltung nur der gleichmäßigen Verteilung der Arbeitslast, nach Meinung der Richter aber auch der Zumessung der Arbeitsmenge dient.

Es berührt eigenartig, daß die Richter nicht zunächst mit Stolz auf das in der Inanspruchnahme der Gerichte ausgedrückte Vertrauen der Bevölkerung und auf ihre eigene Leistung zur Bewältigung dieser Nachfrage verweisen. Das scheußliche Wort von der „knappen Ressource Recht“ ist, nachdem es vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts hoffähig gemacht worden war³⁹, zum Selbstgänger geworden.

2. Sicht der Parteien

Die Parteien, die Prozesse führen, bilden keine artikulationsfähige Gruppe. Explizite Äußerungen fehlen daher. Die Tatsache aber, daß sie die Gerichte so vielfach in Anspruch nahmen, spricht dafür, daß Verzögerungen des Verfahrens und mindere Qualität der Rechtsprechung, die als Folge einer Überlastung der Justiz zu befürchten wären, ihr Verhalten nicht beeinflussen. Insofern kann in der Vermehrung der Klagefälle auch ein gestiegenes Vertrauen in das Leistungsvermögen der Gerichte erblickt werden.

3. Sicht der Anwälte

Die Auffassung der Anwälte unterscheidet sich nicht unerheblich von der Sichtweise der Richter. Der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Anwaltsvereins, Karl-Peter Winters, stellt eine Überlastung der Justiz entschieden in Abrede. Er macht geltend

38 *Laum*, Haben wir zuviele Richter?, Richter und Staatsanwalt in NRW (Berichte und Informationen des Deutschen Richterbundes Landesverband Nordrhein-Westfalen), Heft 5 (Oktober 1986) S. 3. Vgl. ferner insbes. den vom *Deutschen Richterbund* herausgegebenen Band „Grenzen der Rechtsgewährung“, 1983, sowie den redaktionellen Bericht „Die Belastung der ordentlichen Gerichtsbarkeit“ über die Bundesdrucksache 10/5317 in der Deutschen Richterzeitung 1986, S. 265, 267—269 und ebenda S. 266 den Kommentar „Therapie unumgänglich“ von *Herr*.

39 Erfunden hat es *Hendel*, Ressourcenknappheit, richterliches Entscheidungsverhalten und Problem der Legitimation, Recht und Politik 1977, 155—163; *ders.*, Ressourcenknappheit und Rechtsgewährung, DRiZ, 1980, 376—384.

„Nach wie vor gibt es keine gründliche Untersuchung über den Belastungszustand der Justiz. Im Jahresbericht 1982/83 haben wir darauf hingewiesen, daß bisher nicht einmal erforscht ist, welche Indikatoren nun eigentlich die Belastung der Justiz genau anzeigen: Die Zahl der Neuzugänge, die Zahl der Erledigungen, der prozentuale Zuwachs der Erledigungen, die Zahl der Rückstände, das Verhältnis der Rückstände zu den Neuzugängen (die sog. Rest-Quote), die durchschnittliche Verfahrensdauer, die Produktivität des einzelnen Richters — offensichtlich hält man zur Feststellung eines ‚Krisenbefundes‘ für ausreichend, den Geschäftsanfall mit dem Vorjahr bzw. mit den Vorjahren zu vergleichen“⁴⁰.

4. Sicht des Publikums

Auch das unbeteiligte Publikum äußert sich nicht direkt zur Sache. Als Indiz kann man immerhin die Vertrauenswerte heranziehen, die die Justiz bei Bevölkerungsumfragen erzielt⁴¹. Sie sind nicht besonders schmeichelhaft, zeigen aber eher steigende als fallende Tendenz, lassen also nicht erkennen, daß das Publikum einen Qualitätsverlust der Justiz durch Überlastung befürchtet. Freilich fehlen aktuelle Daten.

5. Sichten der Wissenschaft

Von den Stellungnahmen aus der Wissenschaft darf man erwarten, daß sie die Frage nach einer Überlastung der Justiz von vornherein im Blick auf bestimmte Ursachen sehen. Nach diesen Ursachen kann man ganz grob vier Meinungsgruppen unterscheiden:

a) Rechtstatsachenforschung

Eine technologische Rechtstatsachenforschung übernimmt von der Justiz bzw. ihrer Verwaltung die Prämisse, die Last der Gerichte müsse erleichtert werden, sei es durch eine Eindämmung der Verfahrensflut, sei es durch organisatorische Verbesserung des Prozeßablaufs. Sie macht keine Aussagen über die Einschätzung des Geschäftsanfalls, aber Vorschläge zu seiner Bewältigung⁴².

b) Sozialwissenschaftlich orientierte Justizkritik

Viele Sozialwissenschaftler und sozialwissenschaftlich orientierte Juristen haben sich gegenüber der Justiz kritisch geäußert, sei es weil sie die Justiz als wesentliches Element einer Klassengesellschaft betrachten, sei es weil sie die Konfliktregelung durch Gerichte als qualitativ minderwertig ansehen. Aus dieser justizkriti-

40 Jahresbericht des Deutschen Anwaltsvereins 1983/84, Anwaltsblatt 1984, 388—394, 388; vgl. auch *Winters*, Jahresbericht des Deutschen Anwaltsvereins 1984/85, Anwaltsblatt 1985, 338—359, 341 ff.

41 *Kaupen/Rasehorn*, Das Verhältnis der Bevölkerung der Bundesrepublik zur Rechtspflege — Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, NJW 1971, 497—499; *Kniffka*, Das Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit, ZRSoz 2, 1981, 225—240; *Heinrich Reynold* (Hrsg.), Justiz und Öffentlichkeit, Köln 1966.

42 Zu nennen sind etwa die Arbeiten von *Baumgärtel/Mes* (1971) und *Baumgärtel/Hohmann* (1972), *Ule* (1977) sowie die von der *Bundesrechtsanwaltskammer* herausgegebenen Bände „Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit“ (1974).

schen Sicht erscheint jedes quantitative Wachstum der Gerichtsverfahren als unerwünscht. Stattdessen werden alternative Streitregelungsverfahren vorgeschlagen⁴³.

c) Rechtskulturenvergleich

Andere Wissenschaftler, allen voran *Blankenburg*⁴⁴, vergleichen die Belastung der deutschen Gerichte mit derjenigen in anderen Ländern. Der Tenor solcher Vergleiche geht dahin, daß zwar in allen westlichen Industrieländern der Geschäftsanteil der Gerichte gestiegen sei, daß aber die Prozeßquote in der Bundesrepublik vergleichsweise besonders hoch liege, höher etwa als in den Niederlanden oder auch als in den USA. Die Gründe dafür werden unter dem Gesichtspunkt unterschiedlicher „Rechtskultur“ zusammengefaßt. Sie zeigen strukturelle Unterschiede, geben aber keine Erklärung dafür, warum der Geschäftsanteil der Gerichte in den letzten zwanzig Jahren so gestiegen ist.

d) Langzeituntersuchungen

Wieder andere, insbesondere *Rottleuthner*⁴⁵ und *Wollschläger*⁴⁶, stellen den aktuellen Geschäftsanfall der Gerichte in eine Langzeitperspektive und gelangen auf diesem Wege zu einer Relativierung ihres Urteils. *Wollschläger* hat gezeigt, daß Zivilprozesse im Laufe des 19. Jahrhunderts zu einer Massenerscheinung geworden sind: Die Prozeßrate hat sich zwischen 1822 und 1913 etwa verfünffacht. *Rottleuthner* hat besonders auf die bislang nicht wieder erreichte Spitze der Prozeßhäufigkeit vor 1933 hingewiesen. Vor diesem Hintergrund kann von einer säkularen Prozeßflut in der Tat kaum die Rede sein. Die fraglos gegebene Zunahme der Prozeßtätigkeit von 1965 bis 1985 ist durch eine Langzeitbetrachtung erheblich relativiert. Bei einer Analyse der Entwicklung der Prozeßhäufigkeit im deutschen Rechtsraum seit 1881 stellt sich heraus, daß die Gerichte zwischen 1881 und 1933 wesentlich häufiger angerufen wurden als in der Bundesrepublik seit 1950. Die wissenschaftliche Betrachtung muß daher wohl mit *Rottleuthner* die aktuelle Situation der deutschen Justiz als eine Welle, aber nicht als Verfahrensfutur einschätzen, die zu einer unerträglichen Überlastung der Gerichte geführt hätte.

43 Vgl. die Übersicht bei *Röhl*, Rechtspolitische und ideologische Hintergründe der Diskussion um Alternativen zur Justiz, in: *Blankenburg* u. a., Alternativen in der Ziviljustiz, 1982, S. 15—27; ferner *Röhl*, Rechtssoziologie, 1987, § 56.

44 Gemeinsam mit dem niederländischen Justizministerium führt *Blankenburg* einen Vergleich der Rechtskulturen in der Bundesrepublik und den Niederlanden durch. Darüber hinaus hat er ein internationales Projekt zum Vergleich verschiedener Rechtskulturen in Gang gebracht (*Blankenburg*, Indikatorenvergleich der Rechtskulturen in der Bundesrepublik und den Niederlanden, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, 255—273, *ders.*, Subventionen für die Rechtsberatung im Rechtsvergleich ZRP 1986, 108—113; *ders.*, Mehr Justiz aber weniger Gerechtigkeit?, ZRP 1986, 262—267). Das Thema war Gegenstand einer Tagung der Friedrich-Naumann-Stiftung in Gummersbach vom 21. bis 24. 6. 1984 (Tagungsberichte von *Herr*, DRiZ 1984, 373 und *Plett*, ZfRSoz 1985, 160—161). Diese Tagung fand ihre Fortsetzung am 13. und 14. 10. 1986 in Hamburg.

45 *Rottleuthner*, Verfahrensfutur und Verfahrensebbe, ZRP 1985, 17 ff.

46 *Wollschläger*, wie Anm. 25; vgl. auch *Röhl*, Erfahrungen mit Güteverfahren, Deutsche Richterzeitung 1983, S. 90—97, ferner *Stürner* in diesem Band S. 1 ff.

VIII. Zusammenfassung

Von 1965 bis 1984 hat die Gesamtzahl der Klagen und Anklagen bei den Gerichten der Bundesrepublik um etwa 50 % zugenommen. Die Zahl der Richter ist nur um 39 % gestiegen. Die Arbeitsleistung der Richter, gemessen an der Zahl der erledigten Fälle, ist um über 10 % gewachsen. Eindeutige Gründe für die Zunahme der Prozesse sind nicht ersichtlich. Es scheint eine Vielzahl von Faktoren zusammen und gegeneinander zu wirken. Die größte Bedeutung hat wohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, wie sie sich in der Zahl der Insolvenzen spiegelt. Ferner spielt die Verdoppelung der Anwaltschaft und das außerordentliche Wachstum der Rechtsschutzversicherung eine Rolle. Daneben gibt es Sonderentwicklungen für bestimmte Gerichtszweige, etwa durch das Asylantenproblem für die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder durch die Einrichtung der Familiengerichte im Bereich der Ziviljustiz. Die Bewältigung des gestiegenen Fallaufkommens ohne feststellbaren Qualitätsverlust spricht für eine gelungene Selbststeuerung des Justizsystems im Sinne einer Anpassung an die gestiegenen Umwelтанforderungen.

Anhang

Literaturauswahl

- Baumgärtel, Gottfried/Mes Peter* (Hrsg.), Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses (1. Instanz), Köln: Carl Heymanns Verlag 1971
- Baumgärtel, Gottfried/Hohmann, Gerhard* (Hrsg.), Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses (2. Instanz), Köln: Carl Heymanns Verlag 1972
- Bender, Rolf/Schumacher, Rolf*, Erfolgsbarrieren vor Gericht, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1980
- Blankenburg, Erhard*, Indikatorenvergleich der Rechtskulturen in der Bundesrepublik und den Niederlanden, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, 255—273
- ders.*, Mehr Justiz aber weniger Gerechtigkeit?, ZRP 1986, 262—267
- ders.*, Subventionen für die Rechtsberatung im Rechtsvergleich, ZRP 1986, 108—113
- ders.*, Der Markt für Rechtsberatung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1987, S.25—39
- Blankenburg, Erhard/Gottwald, Walther/Strepel, Dieter* (Hrsg.), Alternativen in der Ziviljustiz, Köln: Bundesanzeiger 1982
- Blankenburg, Erhard/Fiedler, Jann*, Die Rechtsschutzversicherungen und der steigende Geschäftsanfall der Gerichte, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) 1981
- Bundesrechtsanwaltskammer* (Hrsg.), Tatsachen zur Reform der Zivilgerichtsbarkeit, Band 1: Daten und Berechnungen, Band 2: Auswertungen, Tübingen 1974
- Bundesregierung*, Geschäftsbelastung der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Bundestagsdrucksache 10/5317, 1986
- Bundesregierung*, Geschäftsbelastung in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit, Bundestagsdrucksache 10/3767, 1985
- Bundesregierung*, Geschäftsbelastung der Sozialgerichtsbarkeit, Bundestagsdrucksache 10/4592, 1985
- Deutscher Richterbund* (Hrsg.), Grenzen der Rechtsgewährung, Köln: Carl Heymanns Verlag 1983
- Daniels, Stephen/Ladders and Bushes*: The Problem of Caseloads and Studying Court Activities over Time, ABF Research Journal 1984, 751—795
- Dotterweich, Jörg/Morasch, Hellmut*, Konzept für ein Justizstatistik-Informationssystem (JUSTIS), München, 1982
- Friedmann, Lawrence M.*, Total Justice, 1985
- Galanter, Marc*, Reading, The Landscape of Dispute: What We Know and Don't Know (and think We Know) About our Allegedly Contentious and Litigious Society, UCLA Law Review 31, 1984, 4 ff.

- Gilles, Peter/Röhl, Klaus F./Schuster, Paul/Strempel, Dieter (Hrsg.), Rechtsmittel im Zivilprozeß, Köln: Bundesanzeiger 1985
- Gottwald, Walter/Hutmacher Wolfgang/Röhl, Klaus F./Strempel, Dieter (Hrsg.), Der Prozeßvergleich, Köln 1983
- Hendel, Dieter, Ressourcenknappheit, richterliches Entscheidungsverhalten und Problem der Legitimation, Recht und Politik 1977, 155—163
- ders., Ressourcenknappheit und Rechtsgewährung, Deutsche Richterzeitung 1980, 376—384
- Herr, Robert, Prozeßflut im internationalen Vergleich, Deutsche Richterzeitung 1984, 373
- Hutmacher, Wolfgang, Verkehrsunfälle vor Gericht, Zeitschrift zur Rechtssoziologie 1983, 247—267
- von Kempfski, Harald, Zur Einführung des Justizstatistik-Informationssystems, in: Gottwald/Hutmacher/Röhl/Strempel, Der Prozeßvergleich, Köln: Bundesanzeiger Verlag 1983, 247—251
- ders., Zu Ausgangspunkt und Perspektiven des Justizstatistik-Informationssystems, Deutsche Richterzeitung 1985, 303—305
- Klages, Helmut, Ursachenfaktoren der Inanspruchnahme der Justiz, in: Deutscher Richterbund, Grenzen der Rechtsgewährung, 1983, 200—219
- Laum, Heinz-Dieter, Haben wir zu viele Richter?, Richter und Staatsanwalt in NRW, Heft 5/Okttober 1986, S. 3—5
- Morasch, Hellmut, Schieds- und Schlichtungsstellen in der Bundesrepublik, Köln 1984
- Plett, Konstanze, Internationale Fachtagung „Problem der steigenden Prozeßflut“, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, 160—161
- Rasehorn, Theo, Anregungen zu einer empirischen Justizreform, in: Wassermann (Hrsg.), Justizreform 1970, 81—99
- Rottleuthner, Hubert, Verfahrensflut und Verfahrensebbe, ZRP 1985, 117—119
- Röhl, Klaus F. u. a., Der Vergleich im Zivilprozeß, Opladen: Westdeutscher Verlag 1983
- ders., Erfahrungen mit Güteverfahren, Deutsche Richterzeitung 1983, S. 90—97
- ders., Rechtspolitische und ideologische Hintergründe der Diskussion um Alternativen zur Justiz, in: Blankenburg u. a., Alternativen in der Ziviljustiz, Köln 1982, S. 15—27
- ders., Rechtssoziologie, Köln 1987
- Schuster, Paul/Siebert, Siegfried, Tabellen zum Thema „Rechtsmittelstatistik“, in: Gilles/Röhl/Schuster/Strempel, Rechtsmittel im Zivilprozeß, 1985, 333—420
- Strempel, Dieter, Rechtspflege in der Bundesrepublik Deutschland — Dokumentation und Bezugspunkte einer Strukturanalyse, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1986, 242—262
- Ule, Carl-Hermann, Rechtsstatsachen zur Dauer des Verwaltungs(Finanz-)prozesses, 1977
- Winters, Karl-Peter, Jahresbericht 1983/84 der Geschäftsführung des Deutschen Anwaltsvereins, Anwaltsblatt 1984, 388—396
- ders., Jahresbericht 1984/85 der Geschäftsführung des Deutschen Anwaltsvereins, Anwaltsblatt 1985, 338—359
- Wollschläger, Christian, Zivilprozeßentwicklung und Wirtschaftsentwicklung in Preußen im 18. und 19. Jahrhundert, Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte 1981, S. 16—27
- ders., Zivilprozeßstatistik und Wirtschaftswachstum im Rheinland von 1822 bis 1915, in: Das Profil des Juristen in der europäischen Tradition, 1980, S. 371—397
- ders., Berufsquote und freie Advokatur, in: Rechtsmittel im Zivilprozeß, 1985, 253—265, 256

Summary

From 1965 to 1984 the total amount of lawsuits filed in the Federal Republic of Germany has increased by about 50 %, the number of judges has risen only by 39 %. The output of a single judge in terms of case dispositions has grown by about 10 %. Clear causes for the increasing number of cases are not at hand. A bundle of variables seem to work in different directions. The general economic development which is mirrored by the number of bankruptcies seems to be of special importance. In addition, the exploding number of lawyers and the extraordinary growth of legal insurance have to be considered. Some branches of the

judicial system show a development of their own, for example the family courts are influenced by a new law while the administrative courts have to deal with an immigration problem. However, the courts have absorbed the expanded caseload without signs of declining quality of case dispositions. The court system seems to have well adapted to stronger challenges from its environment.