



Europäische Justizindikatoren: Budgets der Justiz, Richter und Rechtsanwälte

*Not everything which can be counted counts,
And not everything which counts can be counted.
Albert Einstein*

von Erhard Blankenburg

Dieser Vergleich von Rechtsindikatoren wurde zur Zeit der Erweiterung der Europäischen Union 2003 erarbeitet und seitdem kontinuierlich fortgeschrieben. Leider sind für Deutschland neuere Daten (zuletzt CEPEJ, European Judicial Systems, Council of Europe, Straßburg 2010) nicht berichtet worden, da das Ermitteln von Bundesdaten angesichts der föderalen Justizkompetenz einigen Aufwand und gelegentliche Interpolationen erfordern würde. Diese Veröffentlichung versucht den Erkenntniswert hiervon zu demonstrieren und fordert dazu auf, sich dieser Mühe künftig zu unterziehen.

Mit der Schwäche demokratischer Legitimation in der Europäischen Union hat der gemeinsame Rechtsstaat an Gewicht gewonnen. Neue Mitglieder werden vor allem an ihrem rechtsstaatlichen Standard gemessen, obwohl auch nicht alle längst etablierten Mitgliedsländer hierbei als Vorbild gelten können. Von Großbritannien bis Italien, von Spanien bis Polen liefern die Institutionen der ‚Justiz‘ recht unterschiedliche Leistungen, mit höchst verschiedenem Personalaufwand und zu sehr unterschiedlichen Kosten. Seit der Aufnahme neuer Mitgliedsländer in die EU habe ich für den Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Den Haag allerlei erreichbaren Daten zum Indikatorenvergleich vorbereitet. Beim Rechtsstaat-Test für die Aufnahme in die Europäische Union standen an-

fangs die legislativen Kriterien im Vordergrund. Die Evaluation konzentrierte sich auf die Ratifizierung von Gesetzen und des seinerzeit 80.000-seitigen Regelwerks des ‚acquis communautaire‘. Die Institutionen der Justiz, die für die Umsetzung des Rechts verantwortlich sein sollten, veränderten sich trotz der post-kommunistischen Wende nur langsam im Rahmen von Personalwechsel und Managementhilfen aus Westeuropa. Es blieb dem Europarat vorbehalten (der ja bekanntlich auch osteuropäische Länder einschließt, die nicht Mitglied der EU sind), mit einem Austausch von Evaluationen auf institutionelle Justizreformen hinzuwirken.¹ Sie vergleichen die Budgets der Justiz und zeigen die Zunahme von Richtern, Rechtsanwälten nach der postkommunistischen Wende. Oberflächlich und mit Messproblemen

Tabelle 1: Öffentliche nationale Ausgaben (brutto) für die Justiz 2006 in Europa

Euro pro Kopf	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	England Wales	Polen	Ungarn	Slowenien
Justiz incl. Rechts- hilfe + Anklage	99*	67	78	48	68	43	39	39	75
Soziale Rechts- hilfe/PKH	7	2	21	7	2	56	1	11	8

Quellen: CEPEJ European judicial systems, 2006 Tabellen 11 und 16, Council of Europe, Strasbourg 2008.

*Deutschland addiere $\pm 12\%$ für Arbeitsgerichte (Daten vgl. IRSIG-CNR, Bologna 2001).

behaftet wie solche Indikatoren sind, laden sie ein zur informierten Hypothesebildung und rufen zu tiefer greifenden qualitativen Analysen auf.

1. Budgetvergleich

Einen Eindruck, welche Priorität die Rechtspolitik in verschiedenen Ländern setzt, vermitteln die Budgets der Justiz. Verglichen mit den enormen Beträgen, die die USA für Justiz und Gefängnisse ausgeben, sind die Budgets europäischer Länder allesamt mäßig, aber in der Verteilung der Mittel auf Zivil- und Strafjustiz, soziale Rechtshilfe/Prozesskostenhilfe und Gefängniswesen bestehen große Unterschiede.

Allerdings ist oft verwirrend, wo Gelder für die Justiz in den jeweiligen öffentlichen Haushalten ausgewiesen werden. In dem einem Land werden Kosten (brutto) angegeben, in einem anderen Ausgaben (netto, unter Abzug möglicher Einnahmen). Bei fachlich spezialisierter Justiz muss man die Angaben von Arbeits- und Verwaltungsgerichten zuweilen in den Budgets anderer Ministerien suchen; bei voll integrierter Justiz ist gerichtlich geregelt, was in anderen Ländern vor Kommissionen oder Ombudsmännern abgehandelt wird. Teilweise geht es bei dem Budgetvergleich also um den Vergleich von Kompetenzansprüchen der Justiz, teilweise um die Messung von Umfang und Kosten und wo möglich Effizienz der Aufgabenerledigung.

Trotzdem, der Budgetvergleich mag noch der einfachste von allen Vergleichen sein. Geld scheint ein allgemein gültiger Maßstab, solange wir die offiziellen Wechselkurse zugrunde legen. Wollen wir allerdings Justizkosten einschätzen, sollten wir eher die Kaufkraft zugrunde legen, da die Kosten der Justiz schließlich weitgehend von den

Gehalts- und Lohnkosten von Richtern, Geschäftsstellen und Personal der Haftanstalten bestimmt sind. Dies wird deutlich beim Vergleich von West- und Mitteleuropa. Trotz solcher Relativierungen bleiben Budgetindikatoren gute Instrumente zur Evaluierung der unterschiedlichen Prioritäten nationaler Justiz.

1.1. Brutto-Ausgaben

Schon die großen Unterschiede zwischen den nationalen Budgets für die Justiz lassen erahnen, dass sie von einer Gleichschaltung weit entfernt sind. Deutlich wird dabei auf den ersten Blick, dass die neuen Mitglieder für die geringeren Mittel, die sie für die Justiz ausgeben (können), einen relativ größeren Anteil ihres Sozialprodukts veranschlagen (müssen).

Auffallend ist der Anteil der sozialen Rechtshilfe/Prozesskostenhilfe, der noch weit größere nationale Unterschiede aufweist als die Ausgaben für die Justiz selbst. In Großbritannien (nicht nur in England/Wales) macht *„legal aid“* sogar mehr als die Hälfte der Justizausgaben aus; netto (also nach Abzug der Beiträge von Rechtsuchenden) etwa 65%. In den Niederlanden kostet *„Rechtshulp“* 25% des Justizbudgets, netto mehr als 10%. In diesen Ländern entfällt ein erheblicher Teil der sozialen Rechtshilfe/Prozesskostenhilfe auf vorgerichtliche Beratung und Prozesshilfe vor Zivil- und Verwaltungsgerichten, die auf dem Kontinent ansonsten unterentwickelt sind. Nicht anders sieht es in den USA aus, wo der größte Teil der Rechtshilfe für die (grundgesetzlich garantierte) Strafverteidigung ausgegeben wird.

– Völlig aus dem Rahmen der Europäer fällt das englische Justizsystem, das nicht nur viel mehr Geld für die soziale Rechtshilfe/Prozesskostenhilfe ausgibt

als irgendein anderes Land der Welt, die Justiz im nationalen Budget dagegen sehr sparsam bedient. Teilweise, aber nicht nur, liegt dies daran, dass ein großer Teil der Kosten bei lokalen Kostenträgern (meist den Gemeinden) untergebracht ist.²

1.2. Kosten minus Einnahmen: Nettobudgets

In manchen Ländern gilt es als seltsam, dass im Haushalt der Justiz auch Einnahmen verbucht werden könnten (so in Frankreich, Spanien und in Portugal). Andere haben ein ganzes Arsenal von Einkommensquellen entwickelt – durch Gerichtsgebühren und (vor allem) gerichtlich verhängte Geldbußen, die im Justizhaushalt verbucht werden. Manche Länder decken einen Teil ihrer Kosten durch Gerichtsgebühren, andere sehen die Gerichtsverfahren grundsätzlich als kostenfrei an.

– Spanien lässt gemäß Art. 119 der Verfassung Gerichtsgebühren nicht zu, da die Justiz als öffentliche Dienstleistung kostenlos zur Verfügung stehen soll.

– Die Ziviljustiz in England/Wales folgt dem Prinzip, dass Gerichtsgebühren die Kosten voll decken sollten.³

– Eine andere Logik liegt zugrunde, wenn Einkünfte bei der Justiz verbucht werden, die sich am Fall, aber nicht an dessen Kosten orientieren. So können Bußgelder, gegen die bei der Polizei Beschwerde eingelegt wurde und die dann von Staatsanwaltschaft oder Gericht verhängt werden, im Justizhaushalt verbucht werden. In Deutschland verfahren sogar die Bundesländer bei Park- oder Verkehrsbußen unterschiedlich – nur so lässt sich erklären, dass in Bayern und Baden-Württemberg (hier im Jahr

Tabelle 2: **Brutto- und Nettohaushalte der Justiz**

Justiz Minist. / Depts. Budgets 1999 ECU* pro Kopf	Deutsch- land*	Österreich	Nieder- lande	Groß- britannien <i>Ziviljustiz</i>
Justiz Ausgaben 2004	99	67	48	?
Einnahmen 1999 (Gerichtsgebühren, Bußen, Vergleiche)	- 56%	- 62%	- 53%	- 91 %
Projektion netto Budget	44	32	23	

Quelle: Prozentangaben aus IRSIG-CNR, European Data Base on Judicial Systems, Bologna 2001. * Budgets Deutschland ohne Arbeitsgerichte, Niederlande ohne Rechtshilfe. Valuta damalige ECU= Euro.

1995) fast 100% der Gerichtskosten durch Einkünfte gedeckt werden, in Sachsen oder Nordrhein-Westfalen aber nur 40%.

- Elegant (im Sinne des Justizhaushalts) ist die Lösung, Vergleichszahlungen (transacties), die niederländische oder französische Staatsanwälte für die Einstellung des Verfahrens einnehmen, im Justizhaushalt als Einnahmen zu buchen.
- Einzigartig dagegen ist der Verzicht auf Justizeinnahmen des § 153a StPO in Deutschland, der der Staatsanwaltschaft erlaubt, einen Vergleich in Strafsachen gegen Zahlung an karitative Einrichtungen zu vereinbaren.

Man sieht, öffentliche Dienstleistungen stehen oft im Gegensatz zur Idee, ihre Leistungen nach Aufwand abzurechnen (auch die Gebührenordnung von Anwäl-

ten tut dies nicht, Stundentarife dagegen wohl). Gebühren sind nicht systematisch gekoppelt an Kosten oder Zeitaufwand der Gerichte, sondern sollen eine Mischkalkulation zuwege bringen. Im Allgemeinen subventionieren routinemäßige Massenverfahren die aufwendigen und lang dauernden Verfahren.

Tabelle 2 zeigt in Prozenten die Größenordnung (1999) der Einnahmen aus Gerichtsgebühren und Bußgeldern in vier Ländern, die solche Einnahmen bei der Justiz verbuchen. Wir projizieren sie auf die Budgets des Jahres 2004 dieser Länder. so wie sie in Tabelle 2 angegeben sind.

Immer noch ragt Deutschland mit dem ausgedehntesten System von Gerichten in Westeuropa heraus, aber es kann mehr als die Hälfte seiner Kosten durch Einnahmen decken. Damit liegen die Nettokosten letztlich unter denen der spanischen oder italienischen Justiz (vgl. Tabelle 4), die beinahe keine Ein-

nahmen erzielen. Österreich und die Niederlande bleiben mit ihren Nettoausgaben weit darunter. Bei Frankreich und England allerdings erfahren wir nichts über die Einnahmenseite, so dass wir auch bei den Gesamtkosten misstrauisch bleiben, wie weit sie wirklich Vergleichbares messen.

1.3. Soziale Rechtshilfe als Kostenfaktor

Keine Ausgabe unterscheidet die Rechtspolitik europäischer Länder deutlicher als die Rechtshilfe für sozial Schwache. Wo Gerichtsgebühren und Anwaltskosten hoch sind, wuchs die Einsicht, dass der Zugang zum Recht für sozial Schwache subventioniert werden müsse. In der kontinentalen Tradition lag dies der Idee des ‚Armenrechts‘ zugrunde, die eine – wenn auch prozedural aufwändige – Form des Gebührenreinerlasses ermöglichte. Aus den Common-Law-Ländern kam seit den 1970er Jahren eine weit großzügigere Form der Rechtshilfe – auch für Anwaltskosten, einschließlich Beratungskosten vor und außerhalb gerichtlicher Verfahren.

Es mag plausibel erscheinen, dass in der Common-Law-Tradition Anwaltskosten als integraler Teil der Justiz gesehen werden, da hier der größte Verfahrensaufwand von den Anwälten geleistet werden muss. Jedoch fasste die Idee der sozialen Rechtshilfe auch in den großzügigen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens und den Niederlanden Fuß. Kein europäisches Land jedoch hat ein so umfassendes und teures Rechtshilfesystem entwickelt wie England, wo

Tabelle 3: **Soziale Rechtshilfe im nationalen Budget – Euro pro Kopf**

Justizbudgets 2006 Euro pro Kopf	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	England/ Wales
Soziale Rechtshilfe (Legal aid)*			21,1			56,2
minus Einnahmen	6,8	2,1	- 7%	4,8	1,5	-25%
Netto Budget			± 20			± 40
% Strafverteidigung			37%	44%	67%	60%

* Soziale Rechtshilfe auf dem Kontinent ist überwiegend Prozesskostenhilfe auf allen Rechtsgebieten. Beratungshilfe spielt eine untergeordnete Rolle. ‚Legal aid‘ in England/Wales und ‚rechtshulp‘ in den Niederlanden umfasst sowohl Beratungshilfe als auch anwaltliche Prozessvertretung auf allen Rechtsgebieten. Strafverteidiger vor und im Verfahren in England ressortiert unter ‚legal aid‘, In den Niederlanden zählt es nicht unter ‚rechtshulp‘, sondern im Justizbudget (hier 37% der ‚Rechtshilfe‘.) 25% der englischen ‚legal aid‘-Ausgaben werden durch Beiträge der Mandanten gedeckt; auch in den Niederlanden gilt dies dank stets strengerer Kostenregelung seit 1995 in steigendem Maße. Pflichtverteidiger bei höherer Strafandrohung in Deutschland und Österreich finden sich nicht im Rechtshilfebudget.

Quelle: CEPEJ, European Judicial Systems 2002, Council of Europe, Strasbourg 2008.

die Rechtshilfe das nationale Budget ebenso viel kostet wie die Nettokosten der Zivil- und Strafrechtspflege zusammen. „Justizkosten“ in Großbritannien schließen einen großen Teil der forensischen Einkünfte der Anwaltschaft ein. Wo öffentliches Geld ausgegeben wird für Rechtshilfe, müssen Anwälte nach festen Gebührenregeln entlohnt werden. Britannien finanziert mit seiner sozialen Rechtshilfe ein ungleich weiteres Konzept von „Justiz“ als alle anderen europäischen Länder. Kritiker weisen darauf hin, dass die großzügige Finanzierung zugleich bedeutet, dass die Einkommen der Anwälte bürokratisch geregelt werden. Sie sprechen von einer „sozialisierten Profession“.⁴

Wichtig für die soziale Zielsetzung der Rechtshilfe ist, ob Anwaltskosten nur für die strafrechtliche Verteidigung (einschließlich der ersten Hilfe bei Verhaftung) erstattet werden oder auch Anwaltshilfe bei zivil- und verwaltungsgewichtlichen Streitigkeiten (Beratung außerhalb des Gerichts („Beratungshilfe“) und Vertretung vor Gericht („Prozesskostenhilfe“). Britische, holländische (und skandinavische) Rechtshilfe schließen weitgehende außergerichtliche Beratung ein. Die deutsche Beratungshilfe durch Anwälte ist im Vergleich dazu deutlich restriktiv. Französische Programme finanzieren seit den 1990er Jahren vor allem lokale Initiativen. Der größte Teil der nicht-strafrechtlichen Rechtshilfe wird in der Regel für Scheidung und familienrechtliche Streitigkeiten ausgegeben, zunehmend aber auch für Probleme von Einwanderern.

2. Westeuropäische EU-Länder verglichen mit postkommunistischen Mitgliedern

Es brauchte weniger als 10 Jahre, um die Justizgesetze in den postkommunistischen Staaten auf das postkommunistische Recht zu programmieren. Neue Verfassungen wurden verabschiedet oder die alten geändert, eine Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsgerichte wurden eingerichtet, und die Unabhängigkeit der Justiz sowie die Trennung von Staatsanwaltschaft und Gerichten wurde überall eingeführt (Slowenien hatte dies zum Teil schon unter jugoslawischer Hoheit eingeleitet).

Nach den Reformen der Entsowjetisierung folgten die Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union und ihres *acquis communautaire*. *Rule-of-law*-Standards der EU wurden gefördert und schon während der Beitrittsverhandlungen kontrolliert. Zur Zeit des offiziellen Beitritts waren die Normen den westlichen Standards weitgehend angepasst, aber der viel niedrigere ökonomische Standard ließ noch etliche Anpassungslücken in der Justiz.

In allen Ländern unseres Vergleichs war der Ansturm auf die juristische Ausbildung rapide und entsprechend die Zunahme an jungen Rechtsanwälten. In Westeuropa (allen voran Deutschland) ist der Zuwachs auch an den Anwaltszahlen abzulesen. In Spanien, Italien und England mit ihren traditionell hohen Anwaltszahlen bleibt die Zunahme seit den 1990er Jahren doch geringer – zumindest bei den Mittelmeer-Ländern mag dies reflektieren, dass das Modell rein status-bedingter Anwaltszulassungen ohne viel forensische Tätigkeit (*avvocati d'onore*) weniger gefragt ist.

Die Anwaltszulassungen in den postkommunistischen Ländern sind geprägt von den Statuskämpfen der wenigen forensisch tätigen Rechtsanwälte mit den einstigen Betriebs- und Politik-Juristen, die sich nach der Wende schnell als Anwälte zulassen wollten. Die Juristendichte stieg sprunghaft, zuerst auch gleichzeitig die Anwaltsdichte. Allerdings nahmen die offiziellen Zahlen in Polen im Jahr 2004 wieder ab, weil Rechtskonsulenten, die in kommunistischen Zeiten in der Wirtschaft tätig waren, die Anwaltszulassung verwehrt wurde, während sie diesen Kampf in Ungarn sehr schnell, in Tschechien nach einigen Scharmützeln gewonnen haben. Dennoch bleiben die Anwaltsdichte – ebenso wie das Nationale Einkommen – noch weit hinter den westeuropäischen Ländern zurück.

Auch die Justizbudgets der postkommunistischen Länder bleiben noch niedrig, obwohl die Zahl der Richter hoch ist (entsprechend deutscher und österreichisch-ungarischer Rechtstradition). Tabelle 5 erklärt dies als Konsequenz der niedrigen Gehälter in den postkommunistischen Ländern. Das niedrige Wohlfahrtsniveau ist auch verantwortlich für das Fehlen einer ausgebauten sozialen Rechtshilfe (Tabelle 4), obwohl man doch annehmen sollte, dass diese nach

dem politischen Wechsel und Einführung eines neuen Rechts- und Sozialsystems bitter nötig gewesen wäre.

In den folgenden zwei Tabellen geben wir die wichtigsten Vergleichszahlen wieder, zunächst (aus verschiedenen Quellen) in der Entwicklung seit dem Jahr 1990, dann (mit Daten des Europarats) im Vergleich mit dem Personal und den Gehältern in der Justiz.

Tabelle 4 lässt sehr unterschiedliche Steigerungsraten erkennen, vor allem die offensichtliche Zunahme der Anwaltszahlen. In postkommunistischen Ländern bestand das besondere Dilemma, dass viele Rechtskonsulenten, die vor der Wende Managerpositionen in der staatlichen Wirtschaft ausgeübt hatten, nun in die Anwaltschaft drängten, aber von den Anwaltsverbänden zunächst nicht zugelassen wurden. Erst nach dem Jahr 2000 mussten die Anwaltsverbände ihre Exklusivität aufgeben (so zu sehen in Estland und Polen). Der Zuwachs fand bei der Justiz in Westeuropa kein Äquivalent (mit Ausnahme der Niederlande, die ihre Justiz kräftig ausgebaut haben). Doch bleibt die Richterdichte hier und in den lateinischen Ländern deutlich hinter Deutschland und Österreich zurück. Postkommunistische Länder dagegen haben vor allem in den 1990er Jahren neue Richter angestellt (und schubweise die vorhandenen kommunistischen Richter abgelöst). Slowenien tut sich dabei auch jüngst noch hervor (und gibt dabei eine nicht ganz befriedigende Teilerklärung, dass unter den jungen Neuanstellungen sehr viele Vertretungen für Frauen mit einjährigem Mutterschutz eingestellt werden müssten). Nur die niedrigen Gehälter sorgen (noch) dafür, dass ihre Justizausgaben weit unter den Westeuropäern bleiben.

Die meisten Ausgaben der Justiz entstehen durch Personalkosten. Es wundert daher nicht, dass der Umfang von Personal und Gehältern die großen Differenzen erklärt.

– In Westeuropa hat die deutsche Justiz den höchsten Personalumfang, dicht gefolgt durch Österreich, der aber noch übertroffen wird durch einige postkommunistische Länder (mit österreichischer Tradition). Letztere fallen besonders auf durch den Umfang

Tabelle 4: **Rechtsanwälte und Richter 1990–2006 je 100.000 Einwohner sowie Budgets der Justiz pro Kopf**

je 100.000 Einwohner	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien
Anwälte					
1990	72	49	43	33	105
2002	114	73	77	68	225
2006	168	84	92	76	290
Berufsrichter					
1990	28	20	5,5	?	10,4
2002	25	22	11	10	11,7
2006*	24,5	20,2	12,7 (+5,5)	11,9	10,0
Öffentl. Ausgaben pro Kopf 2004					
– Gerichte	95 (–9)	65 (–9)	46,8	41,0	47
– Soziale Rechtshilfe	5,6	2,9	20,5	4,7	1,1

* England/Wales einschl. solicitors, um der Kontinuität der Definitionen willen 2004.

**Strengere Kriterien für Anwaltszulassung in Estland und Polen (ohne Rechtskonsulenten) Budget Gerichte ohne StA, Angaben D und Quellen: CEPEJ, European Judicial Systems 2006/4, Council of Europe, Straßburg 2008/6 1990 Daten WRR, Den Haag 2000.

ihrer Staatsanwaltschaften, der noch als Erbe der kommunistischen Zeiten angesehen werden kann. Jedoch sind die Gehälter hier weit niedriger als in Westeuropa, so dass an den Ausgaben gemessen die deutsche Justiz die weitaus teuerste bleibt.

- Erschwert wird die Vergleichbarkeit durch den unterschiedlichen Umfang, in dem Aufgaben durch Assistenten oder Gerichtssekretäre wahrgenommen werden. In den Niederlanden werden Gerichtssekretäre weitgehend zur Zuar-

beit der Richter herangezogen, in Italien und Spanien erfüllen Mitarbeiter richterliche Aufgaben, und in Deutschland und Österreich erhalten *Rechtspfleger, Amtsanwälte* oder *Bezirksanwälte* die Kompetenz zur Erledigung von Routineverfahren. In Frankreich führt das Budget sogar *„juges de paix“* als nicht-professionelle *„magistrats“* auf. Für den richterlichen Personalaufwand mag es daher besser sein, Richter, Gerichtssekretäre und Stab zusammen zu vergleichen. Erst recht fallen dann Deutschland and Slowenien durch ihren hohen Personalaufwand auf,

während die Niederlande und Frankreich mit ihren niedrigen Richterzahlen über besonders wenig zuarbeitenden Stab verfügen. Die post-kommunistischen Länder beschäftigen eine relativ große Zahl von Richtern, aber weniger zuarbeitenden Stab, dagegen eine hohe Zahl von Staatsanwälten – offensichtlich das Erbe der Personalstärke vor der Wende.

- Postkommunistische Länder zahlen deutlich niedrigere Gehälter, besonders in den höheren Karrierestufen. Dennoch verdienen junge Richter

Tabelle 5: **Berufsrichter und Staatsanwälte je 100.000 Einwohner – Bruttogehälter und Verhältnis Richtergehalt**

je 100 000 Einwohner	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien
Berufsrichter	24,5	20,2	12,7 (+5,5)	11,9	11,0
Nicht-prof. Richter*					
Rechtspfleger/Stab	70,0	57	32	24	46
Staatsanwälte/Anklagebehörde	6,2	2,6	4,1	2,9	3,8
Richter jährl. brutto					
Eingangsgeloh	38.829	43.393	70.000	35.777	37.454
Höchste Stufe	86.478	105.251	115.000	105.317	122.278
Anfangsgeloh					
Richter im Verhältnis zu nat Durchschnitt	2,2	2,6	3,6	1,3	1,6

*Magistrates in Großbritannien können Nichtjuristen sein, meist aber sind sie juristisch und semi-professionell ausgebildet. Im Übrigen hier keine beisitzende durch Pensionszahlungen und Benefits. Z. B. schließen italienische Bezüge Sozialversicherung ein – nach Abzug (etwa 33 %) rangieren italienische Richter Sozialversicherung sowie Krankenbeihilfe enthalten (etwa 20 % zusätzlich). Quelle: CEPEJ, European Judicial Systems 2006, Council of Europe, Strasbourg

2004

Spanien	England/Wales 2004	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
208	150	<10	16	20	17	23
259	197	68	69	72	84	47
266	> 200	46**	68**	81	98	57
8,0	4	12	16	21	20	20
9,8	4,2	17,51	20,3	26,6	27,2	39,4
10,1 (+2,8)	2,5 (+4,5)	7,8	25,8	29,1	28,2	50,0
52	8	15,6	17,3	24,8	27,4	55
2,8	57,8	1,0	0,4	0,8	0,1	?

Österreich incl. StA rechne + 9 (Schätzung).

weit mehr als die durchschnittlichen Gehälter ihres Landes. Die weiter ansteigende Richterzahl lässt sich wohl sich aus dem Dilemma erklären, dass die Rechtspolitik neben dem weiter zu beschäftigenden älteren Personal mehr junge Juristen aus der nach-kommunistischen Ausbildung beschäftigen will. Das politische Programm etwa Sloweniens, junge Juristen zur Richterlaufbahn zu werben, schon bevor Stellen frei geworden sind, demonstriert die (zeitweise?) Inflation der Richterstellen.

– Das britische System fällt völlig aus dem Rahmen in Europa. Es baut auf einer großen Zahl von (bescheiden entlohnten) ‚magistrates‘ auf und einer kleinen Zahl von (sehr gut bezahlten) ‚judges‘. Hinzu kommt, dass manche wenige professionelle ‚magistrates‘ nicht im nationalen Budget erscheinen. Das britische Rezept zur Einsparung von Personalkosten baut auf lokal ernannte *nicht professionelle ‚magistrates‘*. Sie erfüllen Aufgaben, die andernorts als richterliche angesehen werden. Einige sind nur in Teil-

zeit tätig, brauchen keine akademische Ausbildung, wohl aber Praxiserfahrung und eine Spezialausbildung. Vielfach ist es der kleine Stab von ‚court clerks‘, die für bürokratische Professionalität sorgen. Ungezählt im nationalen Justizbudget bleiben auch diverse ‚chairpersons‘ in Tribunalen, die Fachministerien unterstehen. Wieder einmal ist die englische Regierung derzeit damit beschäftigt, alle diese Sondergerichte unter ein nationales System von Justiz mit einheitlichem Obergericht zu bringen.

/ Durchschnittseinkommen 2006

Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
10,1(+2,8)	2,2 (+16,6)	17,8	25,8	29,1	28,2	50,0
93	53,7	76	83	87	79	135
4,5	4,6	14,2	15,6	11,7	17,3	9,0
45.230	143.708	24.840	14.904	21.838	30.430	23.736
115.498	233.742	28.353	37.217	37.464	34.426	48.260
1,9	4,1	3,7	1,9	2,6	4,9	1,6

Laienrichter (Schöffen o. ä.) Personalkosten für Arbeitgeber können erheblich abweichen von den Bezügen der Arbeitnehmer am unteren Ende der Gehälter. Bei deutschen Richtern dagegen sind in den angegebenen Gehältern auch Pensions- und So-

2008.

Tabelle 6: Zivil- und Verwaltungsgerichte Neueingänge je 100.000 Einwohner

Prozesseingänge Erste Instanz	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien
Zivilprozesse					
– Eingänge 1990	W* 3.038	2.073	1.393	2.032	1.299
1995	V: 2.656	2.337	1.626 *(KG 86)	k. A.	1.227
Eingänge 2006					
Streitige Zivilprozesse	3.738	9.970**	4.294**	2.862	6.159
Streitige Ehescheidung	k. A.	90	204	170	34
Arbeit Entlassung	k. A.	k. A.	406	195	k. A.
Verwaltungsgericht	693	-	758	264	k. A.

Quelle: 1990/1995 IRSIG-CNR, Bologna 2001. Deutschland 1990 nur Westdeutschland /1995 vereinigt. Für Österreich siehe dort Annex p.46/47 nicht Tabelle p.3, die fälschlich Mahnverfahren einschließt. NL *KG=kort geding ist weitgehend Äquivalent für Hauptverfahren. Zivil-/Verwaltungsgericht = Verwaltungsrecht, soweit sie nicht von Tribunalen außerhalb der Justiz erledigt werden. Quelle: CEPEJ, Council of Europe, Strasbourg 2008. Österreich inkl. Sozialrecht/NL inkl. Ansuche (verzoeksschriften) im Arbeitsrecht bzw. Familiengericht.

** Niederlande und Österreich weisen 2006 erstmalig auch Mahnverfahren aus, so dass die Daten nicht vergleichbar sind.

Quelle: CEPEJ, Strasbourg 2008.

3. Ziviler und administrativer Geschäftsanfall: was zählt als Prozess?

Aus der Kriminologie kennen wir schon den äußerst selektiven Trichter aller strafrechtlich relevanten Vorkommnisse bis zu den Fällen, die tatsächlich vor Gericht kommen. Auch zur Zivil-, Arbeits-, Finanz-, Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit gelangt nur eine kleine Auswahl der rechtlich relevanten Konfliktfälle. Nur bei Kenntnis der Institutionen zur Streitbeilegung außerhalb des Rechtswegs lässt sich erklären, warum der gerichtliche Geschäftsanfall bei ansonsten wirtschaftlich ähnlich entwickelten Ländern so große Unterschiede aufweist. Und nur wenn man die Vorgeschichte der Konflikte vor Gericht kennt, kann man die Vermittlungschancen oder Hartnäckigkeit, mit der Prozesse geführt werden, einschätzen. Quantitativ gemessen bilden Vertragsstreitigkeiten den größten Teil des zivilrechtlichen Geschäftsanfalls. Schuldbeitreibung ist die wichtigste Funktion, wobei der Rechtsstreit oft als Scheitern vorgerichtlicher Bemühungen von Inkassobüros und Gerichtsvollziehern gesehen werden kann. Der Gang zum Gericht ist oft die letzte Mahnung; Versäumnisurteil und außergerichtliche Einigung daher auch die häufigste Erledigungsart. Andere Fälle enden vor Gericht mit einem Vergleich, und nur in einer Minderheit des Geschäftsanfalls wird ein Streitiges Verfahren hartnäckig bis zum Urteil oder sogar in die Berufung geführt.

- Besonders arbeitsintensiv sind dabei Fälle mit aufwendiger Beweiserhebung wie etwa Bausachen vor den Zivilgerichten oder medizinische Streitfragen vor Sozialgerichten. Richter können oft nicht umhin, die Entscheidung in der Sache von Gutachtern abhängig zu machen. Kluge Systeme überlassen daher die Mehrheit der Fälle gleich Sachverständigen⁵, die allerdings auf ihre Professionalität und Interessenneutralität zu kontrollieren sind.
- Ähnlich häufig, aber vermeidbar können Haftungsprozesse um Schadensersatz und unerlaubte Handlung sein. Quantitativ stammen die meisten aus Verkehrsunfällen, weniger von den medizinischen Haftungsprozessen oder Nachbarschaftsklagen, die die Lehrbücher und Magazine füllen. Viele Anwälte reichen nach einem Verkehrsunfall „auf jeden Fall mal“ eine Klage ein – um sie später nicht weiter zu verfolgen. Nur bei hohem Personenschaden lohnt sich aufwendiger Streit, bei allen alltäglichen Verkehrsunfällen sollte man die Versicherungen ermahnen, schneller und effektiver zu regeln⁶.
- In den meisten europäischen Ländern verursacht der Kündigungsschutz von Wohnungen einen politisch brisanten Geschäftsanfall. In post-kommunistischen Ländern und in Westeuropa je nach dem Stand der Liberalisierungspolitik bringen Mietsachen einen wachsenden Geschäftsanfall vor die Gerich-

te. In der Regel sind es die Vermieter, die die Gerichte anrufen, während Mieter ihren Forderungen auf Heizung, Reparaturen oder sonstige Instandhaltung allenfalls durch Zahlungsboykott Nachdruck verleihen. Beim Kündigungsschutz mögen Mieter auf Zeit spielen, andere Forderungen aber können sie am ehesten kollektiv, und dann meist durch Verhandlung durchsetzen.

- Verbraucherschutz folgt einer ähnlichen Logik. Eine verständige Industrie bietet Beschwerdestellen an, auch schon weil es um hohe Streitwerte gehen muss, bevor sich eine Konsumentenklage vor Gericht lohnt. Verbraucherschutz wird deshalb nur mit kollektivem Rechtsschutz effektiv, was allenfalls zu Musterklagen, aber kaum zu massivem Geschäftsanfall führt.
- Zum Glück werden Familiensachen heutzutage vor den meisten Gerichten getrennt behandelt. Ehescheidungen sind zum Teil der normalen Lebenserwartung geworden, so dass die Parteien oft vorbereitet sind und ein Gefecht allenfalls um die Scheidungsfolgen für Kinder geführt werden muss. Die Rechtspolitik in vielen Ländern hat darauf reagiert, indem sie einfache Routineverfahren möglich macht, zum Teil sogar ohne dass die Parteien noch vor Gericht erscheinen müssen. (Anwälte in den Niederlanden rechnen mit 60 %, in Dänemark mit 90 % der Ehescheidungen, die nicht streitig verhandelt werden). Was die Familiengerichte beschäftigt, sind dagegen die Folgever-

Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
1.344 1.897	6.500 4.719					
1.926 127 149 355	3.011 277 83 -	1.873 k.A. k.A. 190	3.045 277 57 166	2.793 347 k.A. 116	1.634 353 48 157	1.268 103 49 234

fahren von einer Minderheit von Problemfällen, bei denen die Unterhaltspflichten und das Sorgerecht für Kinder ungelöst sind. Es mag nur eine Minderheit der Geschiedenen sein, aber die sorgt in den meisten Ländern für mehr Geschäftsanfall als die Scheidungsverfahren.

- Besondere Bemühungen im internationalen Vergleich erfordert die Vielfalt der Tribunale und Gerichte, die Arbeitssachen regeln. Einige Länder, wie die Niederlande, schließen auch das Arbeitsrecht in ihr uniformes Gerichtssystem ein und differenzieren bestenfalls mit dem Prozessrecht. Andere haben Fachgerichtsbarkeiten mit mehreren Instanzen, so wie in Deutschland. Frankreich behandelt Arbeitssachen zunächst vor lokalen *„prud’hommes“*, um sie erst danach in Berufung vor Gerichte zu bringen. Noch andere, wie die Briten, fangen den großen Geschäftsanfall der Kündigungen und Entlassungen zunächst durch unabhängige Schlichtung (ACAS) ab, bevor sie vor *„industrial tribunals“* kommen. Die Vielfalt dieser Institutionen und Verfahren erklärt sich aus der Anforderung, die Arbeitsbeziehungen auf institutionelle Weise drittelparitätisch unter Beteiligung von Arbeitgebern und -nehmern zu regeln.
- Schließlich unterscheiden sich die europäischen Länder vor allem historisch grundlegend darin, seit wann und wie sie eine gerichtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung zulassen. Nicht überall wird wie im Deutschen der Begriff des *„Rechtsstaats“* vor allem an die rechtliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung geknüpft, im Engli-

schien wird *„rule of law“* eher allgemein verfahrensmäßig verstanden. Kein Wunder also, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland auf eine mehr als hundertjährige Tradition zurückblicken kann. In kommunistischen Ländern war sie Gegenstand einer der zentralen Reformforderungen und gehört daher nach der Wende zum Kern des Demokratie- und Rechtsstaatverständnisses. Aber auch in westlichen Ländern (wie den Niederlanden seit dem Jahr 1994) ist eine in mehreren Instanzen ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit eine recht neue Errungenschaft. In Großbritannien versucht eine Reformkommission noch immer eine zumindest prozessuale Vereinheitlichung der Vielfalt von *„boards“* und *„tribunals“* für Instanzen des Sozial-, Finanz-, und Verwaltungsrechts zu erreichen.

Es verwundert also nicht, dass vergleichbare Angaben dieser *„besonderen“* Gerichtsbarkeiten bei der amtlichen CEPEJ Dokumentation nicht vorliegen. Allein die IRSIG-CNR Gruppe hat in gemeinsamer Anstrengung eine Dokumentation vergleichbarer Justizdaten für die Jahre 1990 und 1995 vorgelegt und dabei erstmalig eine Differenzierung nach unterschiedlichen Sozialfeldern von Rechtskonflikten möglich gemacht.

Tabelle 6 fasst die Resultate von Prozessraten zusammen. Die IRSIG-CNR-Dokumentation der 1990er Jahre hat sich viel Mühe gegeben, Ehescheidungen gesondert von den Zivilprozessen auszuweisen und Arbeitsrecht sowie Verwaltungs-, Sozial- und Steuerrecht gesondert zu halten, gleichgültig ob sie von Fachge-

richtsbarkeiten oder in einer einheitlichen Gerichtsorganisation abgehandelt werden. Sie vergleicht Eingänge bei den Gerichten, gleich ob die Verfahren voll durchgeführt werden oder ob sie schon kurz nach der Registrierung zurückgezogen, mit Versäumnisurteil erledigt oder mit Vergleich oder Urteil abgeschlossen werden. Die britischen Daten, und neuerdings auch die niederländischen, weisen dabei noch eine andere Dimension auf, da hier auch Massenverfahren (also auch das routinemäßige Inkasso) mitgezählt sind.

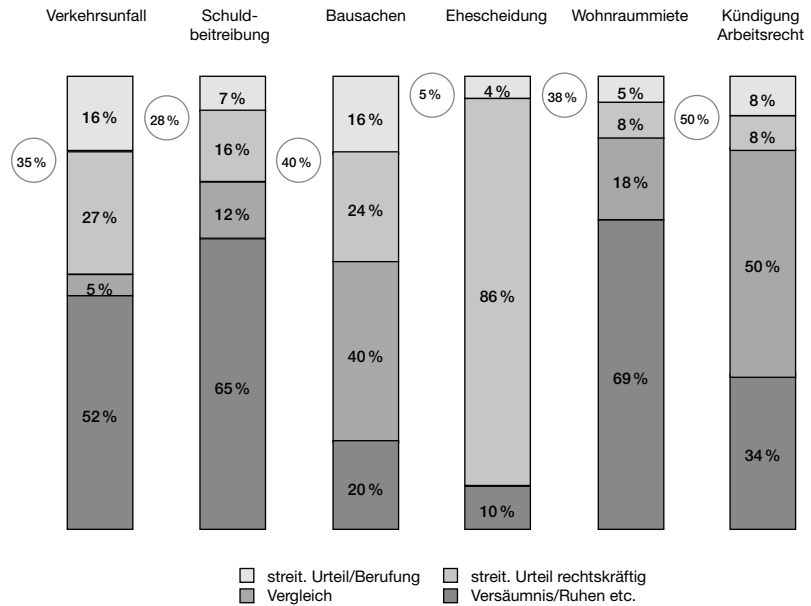
Bei IRSIG-CNR und allen eigenen Untersuchungen wurde die Definition *„streitiger Verfahren“* stets von der Gerichtsstatistik bei Eingang übernommen, also unabhängig von der späteren, oft summarischen Erledigung. Stets war dabei der zivilrechtliche Geschäftsanfall unter den kontinentalen Rechtssystemen in Deutschland am höchsten. Der Abstand wurde geringer, als die Neuen Bundesländer hinzukamen, die mit geringerer ökonomischer Aktivität auch niedrigere Prozessraten aufwiesen. Das Gegenteil allerdings war bei den Arbeitsgerichten um das Jahr 1995 festzustellen, die wegen massenhafter Entlassungen einen zeitweisen *„Boom“* erlebten.

Die CEPEJ-Dokumentation demonstriert einige der allfälligen Definitionsprobleme von Indikatoren, die bei einigen Ländern über die Jahre wechseln. Sie zählt seit dem Jahr 2002 alle zivilgerichtlichen Prozesse, was in einigen Ländern auch das Sozialrecht einschließt (dies erklärt den hohen Geschäftsanfall in Italien und für das Jahr 2006 auch in Österreich und den Niederlanden – zumindest gibt es für den plötzlichen Anstieg gegen-

über den Daten aus den Jahren 2004 und 2002 keine andere Erklärung). Es sollten allein ‚streitig geführte Verfahren‘ ausgewiesen werden, also Prozesshäufigkeiten ohne die Masse der frühen Erledigungen (Rücknahmen, Versäumnisurteile und Vergleiche – was die Differenz gegenüber den IRSIG-CNR-Daten erklärt). Inwieweit die Statistik dies strikt durchhält, bleibt unklar. CEPEJ entschied sich seit dem Jahr 2008, als ‚streitig‘ alle durch Richter entschiedene Verfahren zu zählen – dementsprechend schließen Franzosen und Niederländer nun Versäumnisurteile ein, während die Briten als ‚Entscheidungen‘ nur solche nach einem vollen ‚trial‘ zählen (das sind etwa 2% aller Eingänge).

Abgesehen von den Definitionsproblemen bleibt der Geschäftsanfall an Zivilprozessen generell abhängig von ökonomischen Aktivitäten, so dass er mit dem Wirtschaftswachstum steigt, manchmal aber auch mit Wirtschaftskrisen. Postkommunistische Länder bleiben daher beständig hinter dem Prozessvolumen der westeuropäischen Länder zurück. Ganz anders jedoch sind schubartige Effekte in Zeitreihen einzelner Länder zu erklären. Ohne Parallele in anderen europäischen Ländern ist die Trendwende in den Niederlanden, wo in den 1990er Jahren die Rechts- und Justizpolitik eine wahre Prozessflut zuwege brachte. In den 1990er Jahren war ein

Tabelle 7: Klagerücknahme und Versäumnisurteil, Vergleich, Urteil, Berufung bei Zivilverfahren am Amtsgericht/Arbeitsgericht



großer Teil des Zuwachses auf arbeitsrechtliche Verfahren zurückzuführen, die wegen Veränderungen der Kündigungspraxis verstärkt vor die Gerichte kamen. Gleichzeitig sorgte die Einführung verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Jahr 1995(!)⁷ für einen schubartigen Zuwachs. Der niederländische Gesetzgeber stellte systematisch (zum Teil auf europäischen Druck) die traditionell alternative Behandlung von Verfahren auf allen Rechtsgebieten ein, was auch nicht durch die

Förderung ‚alternativer‘ vorgerichtlicher Verfahren kompensiert wurde. Sozio-ökonomische Inputtheorien der Mobilisierung von Recht sind die eine Seite der Erklärung des Geschäftsanfalls, Institutionen und Verfahrensalternativen die andere. Bei dem Vergleich des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen mit den benachbarten Niederlanden⁸ haben wir in den 1980er Jahren die Erklärung für die geringere Anzahl von Gerichtsverfahren in der Vielfalt alternativer Verfahrensan-

Tabelle 8: Kriminalitätsraten im Instanzenrichter 1995 –2005/2006

Kriminalitätsraten Je 100 000 Bev.	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien
Polizei					
1995	7.910	9.778	8.150	6.336	3.959
2000	8.215	10.262	7.616	6.406	4.123
2006	8.530	10.343	8.151	6.605	4.236
Gericht Verurteilte					
1995	629	3.353	1.124	612	357
2000	658	3.351	1.701	957	484
2003	787	3.885	1.067	848	379
Inhaftierte	1980: 30				
1. Sept. 1990	44	62	82	82	57
1995	67	59	81	89	87
2000	84	59	97	77	94
2005	134	73	96	92	102

Beachte die unterschiedliche Zählweise: während die Polizei Ereignisse zählt, zählen bei Gericht Fälle (mit einem oder mehreren Angeklagten).
Quelle: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, Den Haag 2003–2007 Gefängnisdaten Österreich 1990/95 ebenso wie Estland EU

gebote in den Niederlanden gefunden. Zwanzig Jahre später haben sich beide Länder angenähert: während die (West-) Deutschen auf (vor allem prozessrechtliche) Reformen setzten, um die Prozessfreudigkeit zumindest konstant zu halten, überstieg das Prozessvolumen der Niederländer sogar das deutsche. Dass nicht nur bei den Zivil- und Verwaltungsgerichten, sondern auch bei den Strafgerichten der Geschäftsfall explosionsartig anstieg, spricht für eine gründliche Veränderung der ‚Rechtskultur‘.

Gleichermaßen versuchen alle Länder durch alternative Verfahren, summarische Abkürzungen und Anreize zum Vergleich überlastete Gerichte zu entlasten. Potentielle Prozessparteien, besonders solche, die an langfristigen Beziehungen interessiert sind, suchen oft Wege, um Streit vor Gericht zu vermeiden. Angebote hierfür können die Prozesszahlen zuweilen sprunghaft vermindern, besonders wenn Prozessrechtsreformen kurze Wege für Routineverfahren anbieten. Auf der anderen Seite aber gibt es auch Parteien, die ihren Fall bis in die letzte Berufungsinstanz verfolgen. Hier sind die Angebote des Prozessrechts von Land zu Land unterschiedlich. In erster Linie allerdings hängt es vom Prozessgegenstand ab, wie hartnäckig Parteien ihren Prozess bis zum streitigen Urteil oder in die zweite Instanz treiben. Die folgende Übersicht von deutschen Gerichten zeigt plausible Abhängigkeiten vom Prozess-

gegenstand, die in anderen Ländern Europas ähnlich sein dürften.

4. Indikatoren der Strafjustiz: was zählt als Delikt?

Es mag absurd erscheinen, erst die Kosten der Justiz zu vergleichen und dann ihre Aufgaben. Sollte man nicht zuerst die Aufgaben identifizieren und dann Arbeitsanfall vergleichen? Die Antwort führt in einen Zirkel, da der Anfall an Straf- und Zivilverfahren wiederum durch die Instanzen des Rechtssystems mitbestimmt wird. Bei dem Trichter des Strafrechts ist dies leicht zu zeigen:

Politisch wird die Kriminalität regelmäßig an den Statistiken der Polizei gemessen, und zwar fein differenziert nach Ländern, Gemeinden und oft selbst Stadtteilen. Polizeibehörden treten miteinander in Konkurrenz, und dabei wird die Aufklärungsrate besonders sensibel betrachtet.

Der Trichter der Kriminalitätsdefinitionen auf dem Weg durch die Kette der Instanzen wird noch dramatischer, wenn wir sie an Opferbefragungen bei privaten Haushalten wie auch Betrieben und öffentlichen Einrichtungen spiegeln. Die Medien und öffentliche Meinung produzieren den Eindruck ständig steigender Kriminalität und vermitteln dies durch die Dramatisierung spektakulärer Fälle und neuer Bedrohungen. Obwohl mangels Anzeige bei der Polizei weniger als die Hälfte aller Kriminalität zur Kenntnis der Behörden

und Gerichte kommt, müssen sie vier von fünf registrierten Straftaten als ‚nicht aufgeklärt‘ wegstecken. Dafür kommen dann wieder Straftaten ohne Opfer hinzu (u. a. Drogendelikte, bei denen allenfalls Täter zum Opfer werden). Auf der anderen Seite überproduziert die Polizei, so dass die Anklagebehörden viele Straftatverfahren ‚wegen Geringfügigkeit‘ einstellen.

Staatsanwälte in einigen Ländern (Deutschland, Italien, Spanien) erhalten alle polizeilichen Ermittlungsakten. In Frankreich erhält die Staatsanwaltschaft 62 % aller Anzeigen ohne ermittelte Verdächtige, weitere 28 % werden eingestellt (*‚sans suite‘*). In Deutschland und Italien werden 70 % aller Anzeigen eingestellt; in Spanien 58 %. In anderen Ländern (Niederlande, Tschechien, Ungarn) darf die Polizei schon diejenigen aussortieren, bei denen keine Chance auf Klärung zu erkennen ist. England erlaubt der Polizei sogar, kleinere Sanktionen auszuverteilen (*‚communal orders‘*), und die Niederlande tun dies im Rahmen von ‚alternativen Strafen‘, die von der Staatsanwaltschaft summarisch an die Polizei delegiert werden können.

Angesichts der „kleinen Massendelinquenz“ ist vielerorts auch die Staatsanwaltschaft befugt, *‚Strafbefehle‘* auszuverteilen. In den Niederlanden wird das Äquivalent als Vergleich (*‚transactie‘*) deklariert, ähnlich seit den 90er Jahren in Frankreich. England/Wales, die tschechische Republik und Ungarn erlauben der Polizei, kleine Delikte ohne Staats-

Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
2.258	9.831	2.667	2.525	3.638	4.876	2.019
2.308	9.817	4.038	3.278	3.811	4.445	3.614
2.377	11.241	3.968	3.799	3.490	4.110	3.810
294	2.589	540	506	523	938	207
246	2.683	717	577	615	1.034	358
298	2.806	802	1.077	645	1.026	365
85	90	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	42
102	99	k. A.	163	188	122	32
113	124	329	169	210	153	59
142	143	327	217	186	162	57

recommendation R99.

Tabelle 9: Berufungsquote und Dauer von Verfahren

	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien
Berufungsquote* Zivilgerichte 2004	23	32	7	13	22
Dauer in Tagen Streitige Zivilprozesse 1. Instanz 2006	k. A.	135	k. A.	262	107
Dauer in Tagen ** incl. Vollstreckung:					
– Scheck einfordern	331	434	52	226	630
– Mieter kündigen	154	547	39	181	654

Quelle: *Berufungsquote Zivilgerichte 2004 berechnet als Quote Entscheidungen 1. Instanz/Eingänge 2. Instanz unabhängig von Berufungsfähigkeit: CEPEJ

Quelle: Dauer Zivilprozesse 2004: CEPEJ 2008. Quelle: **Dauer in Tagen bei eindeutiger Rechts- und Beweislage geschätzt von mittelgroßen Anwaltsbüros:

anwaltschaft zu sanktionieren, und die Niederlande lassen Polizei und örtliche „Halt“-Büros im Rahmen einer Generalvereinbarung alternative Sanktionen ausführen.

Die erweiterten Erledigungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft zielen natürlich auf eine Entlastung der Gerichte. Allerdings zeigen die Polizeidaten des European Sourcebook of Crime in den Jahren 1995 bis 2005 in den westeuropäischen Ländern ziemlich stabile Kriminalitätsraten, während sie in den postkommunistischen Ländern stark stiegen. Nach dem Jahr 2000 stieg die polizeilich registrierte Kriminalität am meisten in England, blieb aber in den postkommunistischen Ländern stabil.

Schließlich gilt es einige verwirrende Kompetenzregeln zu beachten (Tabelle 8). Während die Polizei durchgehend kriminelle ‚Vergehen‘ und ‚Verbrechen‘ von anderen Regelverletzungen trennt, schließen die Statistiken von Staatsanwaltschaft und Gerichten schwere Verkehrsvergehen und Verfahren des Zolls oder von lokalen Instanzen ein, wenn sie vor Gericht angeklagt werden (so etwa das Verweigern von Rundfunkgebühren, Parkbußen oder andere, zuweilen kleinere Verfahren, die auf dem Bußgeldweg nicht erledigt werden konnten). Auf der anderen Seite kommt in Ländern mit ‚Opportunitätsprinzip‘ die Kleinkriminalität (etwa von Jugendlichen), nicht bei Gericht an, wenn die Polizei eigene Bußen oder alternative Strafen auferlegen kann. Statistisch wird

dies oft deutlich, weil gerade die sogenannte ‚Kleinkriminalität‘ quantitativ sehr umfangreich sein kann, je nachdem wie aktiv die Polizei sie zu verfolgen sucht. Der potentielle Aufwand für nachfolgende juristische Verfahren wird davon beeinflusst, inwieweit Polizeibehörden von Anzeigen absehen.

Wie auch immer man Kriminalität zählt, bei der Polizei fallen die Massendelikte ins Gewicht. Zwar leitet die Polizei in einigen Ländern mit strafrechtlichem Opportunitätsprinzip (etwa Frankreich und den Niederlanden) Meldungen, von denen sie erwartet, dass sie später von der Anklage eingestellt würden, gar nicht erst weiter, aber der größte Anteil der ‚kleinen‘ Delikte, die mit einer Vergleichszahlung (*transactie*) abgetan werden, sind doch in der Statistik der Staatsanwaltschaften aufgeführt (was sie in der Wirkung auf den Delinquenten dem deutschen Strafbefehl ähnlich macht). Gleich wie das Strafrecht den Instanzenweg konstruiert, sind die Verfahren gegen Ladendiebe, Taschendiebstahl oder Straßenhooligans bürokratische Routine, es sei denn, die Delinquenten sind als Wiederholungstäter registriert. In Tabelle 9 zählen die meisten Länder vorgerichtliche Bußen als ‚Einstellungen‘ nicht in der Gerichtsstatistik. In Deutschland dagegen rechnen die Strafbefehle als gerichtliche Entscheidungen. Auch daher erscheinen ihre Verfahrenszahlen höher als bei anderen.

Inhaftierungsraten dagegen zeigen, dass bei allen Westeuropäern weniger als zehn Prozent zu Gefängnisstrafen verurteilt

werden. In postkommunistischen Ländern (außer Slowenien) sind die Haftstrafen viel höher. Unmittelbar nach der Wende hatte man dort die große Gefängnispopulation der kommunistischen Zeit reduziert. Politische Gefangene wurden entlassen. Aber bald danach stiegen die allgemeine Kriminalität und die Gefängnisraten über das vorherige Maß hinaus. Die Budgets (zuerst in Slowenien) weisen zudem hohe Investitionen in das Gefängniswesen aus, so dass die Aufnahmekapazität und auch die Bedingungen der Inhaftierung verbessert wurden.

Auf einem erheblich niedrigeren Niveau stiegen die Gefängnisraten auch in Westeuropa, wofür die Niederlande einen spektakulären Sonderfall bieten. In den 1970er Jahren waren die niederländischen Gefangenzahlen die niedrigsten in der westlichen Welt – so niedrig (mit Japan als einzigem Konkurrenten unter den reichen Ländern), dass sie zum Paradefall des ‚Abolitionismus‘ ausgerufen wurden.⁹ Seit den 1990er Jahren allerdings änderte sich das punitive Meinungsklima so gründlich, dass sich die Zahl der Strafgefangenen trotz nur geringer Steigerungen der polizeilichen Kriminalitätsrate verdreifachte. Eine eingehende Analyse zeigt, dass der Anteil der Gefangenen aus zwei Gründen stieg: selbst wo die Kriminalitätsrate konstant blieb, hatte die Staatsanwaltschaft mehr Gewaltdelikte (vor allem von jungen Einwanderern) zur Anklage gebracht, und selbst als die Zahl der Gerichtsurteile sich kaum erhöhte, tendierten sie zu höheren Strafen.¹⁰ Mit den sozialen Span-

Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
17	k.A.	9	18	k. A.	25	21
261	k.A.	k.A.	143	181	177	531
183	160	305	1.080	330	365	1.003
147	190	305	1.000	270	365	1.003

2006.

Lex Mundi. Worldbank, Washington 2002.

nungen, die sich an steigender Einwanderung und multikultureller Gesellschaft entzündeten, war das permissive Klima der siebziger und frühen achtziger Jahre unter politischen Druck gekommen. Die öffentliche Meinung forderte höhere Strafen, und eine neue Generation von Staatsanwälten und Richtern folgte dem Trend. Entscheidend aber war, dass die Politik durch Gefängnisneubauten das ihre dazu beitrug. Allerdings bedeutete dies nicht, dass auch die Budgets für die laufenden Kosten erhöht wurden, so dass der hohe Standard der Betreuung entsprechend verringert werden musste. Auch mag hinzugefügt werden, dass der Anteil der alternativen Sanktionen (überwiegend für jugendliche Delinquenten) stieg. Mit 15% alternativer Justizsanktionen (neben der Diversion durch die Polizei) haben die Niederländer das am meisten differenzierte System unter allen Europäern.

Die Zeitreihen warnen davor, zwischen polizeilichen Kriminalitätsraten und denen von Gerichten und Gefängnissen hohe Korrelationen zu erwarten. Von Holland¹¹ zieht nach einem Vergleich der Kriminalitäts- und Inhaftierungsraten von Finnland, Schweden und den Niederlanden in den Jahren zwischen 1950 bis 1995 den Schluss, dass die Inhaftierungsrate weitgehend unabhängig von der Kriminalitätsentwicklung steigt und fällt. Unterschiedlicher Gebrauch von kurzen Freiheitsstrafen (vor allem für Alkoholdelikte) und andere Trends des Punitivismus machen sie zu einem rein „politischen Konstrukt“.

5. Indikatoren für die Effizienz von Gerichten: Dauer und Berufungsquoten

Bezogen auf den Umfang und die Kosten der Justiz – arbeiten die besser bezahlten Richter und das teurere Justizsystem schneller als die mit weniger Personal und kleinerem Budget?

Tabelle 9 zeigt einige Indikatoren, die das bezweifeln lassen. Italien, Polen und Slowenien arbeiten langsam, Deutschland und Frankreich etwas besser, aber die zügigsten sind die Niederländer und Spanier. Durchwegs länger brauchen die postkommunistischen Länder, in Polen und Slowenien mit skandalös langen Prozessen für einfache Scheckforderungen oder Wohnraumkündigung. Kann man bei den letzteren und bei Arbeitskündigungen noch soziale Schutzrechte vermuten, so sind Prozessdauern von mehr als einem Jahr, so wie in Italien, Polen und Slowenien, doch eine Art der Rechtsverweigerung. Auffallend sind die niederländischen Gerichte, die trotz sparsamer Personalausstattung (vgl. Tabelle 6) ihre Prozesse sehr zügig erledigen.

Auch Berufungsquoten können nur mit etwas Hintergrundwissen interpretiert werden. Deutschland, Österreich und Italien rangieren hier hoch, auch Ungarn und wiederum Slowenien. Allerdings ist dabei nicht zu ersehen, ob hohe Berufungsraten besonderes Misstrauen gegenüber der ersten Instanz anzeigen, oder ob sie eine Folge von besonders restriktiven Möglichkeiten des Prozessrechts sind. Nur genauere Evaluationsuntersuchungen von Prozessrecht und

Gerichtsleistungen könnten dies beantworten.

Tabelle 9 demonstriert, wie schwierig es ist, Aussagen zur Dauer von Verfahren vergleichbar zu definieren. CEPEJ, das auf Angaben der nationalen Justizministerien beruht, dokumentiert Berufungshäufigkeiten wegen unterschiedlicher Kompetenzen von ‚Eingangsgerichten‘ nur für das Jahr 2004. (Eingangsgerichte betreffen in einigen Ländern (wie etwa den Niederlanden) nicht nur Zivil-, sondern auch Verwaltungs-, Finanz- und Sozialrechtsverfahren, während die meisten Länder diese in gesonderten Gerichtsbarkeiten ausdifferenziert haben). Jedoch überwiegen quantitativ die Zivilprozesse den Geschäftsanfall auch bei umfassenden Eingangsgerichten, so dass die hohen Berufungsquoten in der österreichischen und deutschen Tradition hervorstechen, während die Niederlande, Estland und England weniger rechtmittelfreudig sind. Auch Prozessdauer ist nur zu interpretieren, wenn die Zusammensetzung nach Prozessgegenstand quantitativ bekannt ist. Einige Länder verzichten daher darauf, Angaben über die Bank zu machen, geben aber Daten zu Ehescheidungsverfahren. Hier jedoch sind wieder die materiellrechtlichen und prozessualen Unterschiede so groß, dass sie nicht mehr in allen Ländern gleichermaßen vor Gericht geführt werden.

Deutlich interpretierbare Unterschiede dagegen weist nur die im Jahr 2000 weltweit durchgeführte Befragung von Rechtsanwälten aus. Sie stammen von standardisierten Fragebögen bei mit-

telgroßen Anwaltskanzleien in zentralen Städten, die als ‚Lex mundi‘ Anwälte organisiert sind. Sie schätzten die Dauer der Durchsetzung von zwei eindeutigen Fällen (dem Einklagen eines Schecks und der Mieträumungsklage). Unter Voraussetzung einer eindeutigen Beweis- und Rechtslage testen sie damit Fälle reiner Rechtsdurchsetzung. Einige Länder fallen dabei durch ihre beschleunigten Verfahren auf (so das *kort geding/ référé* in den Niederlanden und Frankreich). Bei anderen, so wie Polen und Slowenien, wird die durchschnittliche Prozessdauer auf drei Jahre geschätzt, in Italien auf etwa zwei Jahre, auch Österreich fällt mit langer Prozessdauer auf und rangiert damit noch vor den meisten postkommunistischen Ländern.

6. Puzzles des Vergleichs juridischer Kosten und Effizienz

Daten zur Dauer von Verfahren und Berufungsquoten sind leider nur schwache Indikatoren für einen Qualitätsvergleich. Sie reichen jedoch, um festzustellen, dass von Korrelationen mit Kosten und Personalaufwand keine simplen Rangreihen vom ‚Besten‘ abwärts zu erwarten sind.

Jedoch erlauben unsere Indikatoren das Bilden von Gruppen von Ländern mit ähnlichen Prioritäten und Leistungsprofilen. Deutlich ist die Gruppe der deutschen und österreichischen Gerichte mit hohem Personalaufwand und hohem Justizbudgets. Deutlich ist auch, dass Ungarn, Slowenien und Tschechien an dieser Tradition anschließen, bislang jedoch aufgrund des niedrigen Wohlfahrtsniveaus noch zu (in Euro gemessenen) geringeren Kosten. Obwohl sie (und dazu gehört in jeder Hinsicht auch Italien) besonders viel Justizpersonal beschäftigen, brauchen sie vergleichsweise lange Zeit selbst für überwiegend einfache Verfahren und weisen hohe Berufungsraten aus. Den Rekord an überlanger Dauer einfacher Zivilprozesse teilen sich Italien und Slowenien. Die Position Sloweniens verwundert, da seine Justiz schon in jugoslawischen Zeiten höhere Standards erfüllte, heute viele Richter und Rechtsanwälte zählt und wirtschaftlich schnell an Westeuropa anschließt. Polen dagegen steht für den postkommunistischen Idealtyp mit geringem Justizbudget, vielen Juristen, aber wenig zugelassenen Anwälten – ein System, das wegen seiner Ineffizienz allgemein kritisiert wird.

Italien gehört mit Portugal oder Griechenland, die hier nicht weiter ausgewiesen sind) zum ‚Club Méditerrané‘ mit sehr vielen Anwälten und signifikant weniger Richtern und Justizpersonal. Sie weisen etwas weniger hohe Prozessraten und hohe Berufungsraten und meist lange Prozessdauer aus. Spanien allerdings, dessen Infrastruktur durchaus zum ‚Club‘ gehört, hat durch konsequente Bemühungen durchaus effiziente Erfolge aufzuweisen.

Frankreichs Infrastruktur, das mit seiner zentralistischen Tradition der Richterrekutierung und -beförderung allen lateinischen Ländern als Vorbild dient, hat die Anwaltszulassungen dagegen sehr restriktiv kontrolliert, sein Justizbudget ist niedrig und Prozesshäufigkeit und -dauer liegen im westeuropäischen Mittelfeld.

Im Vergleich damit beschäftigt die niederländische Justiz relativ wenig Richter und zuarbeitendes Personal, benötigt aber wenig Berufungsverfahren und extrem kurze Bearbeitungszeiten. Die niederländische Rechtspolitik hat eine spektakuläre Zunahme an Prozessen (vor allem auf dem Gebiet des Verwal-

Öffentliche Ausgaben für das Rechtssystem 2004 (2000) in reichen Ländern

Euro pro Kopf	Deutschland	Österreich	Niederlande**	Frankreich	England/Wales	Kanada 2000	USA 2000	Japan 2002
Gerichte	86*	59*	46,8	36,3	8,1	21	80	47,6
Soziale Rechtshilfe (brutto)	5,6	3,0	23,3 netto -7 %	4,7	57,8 netto -25 %	(± 10)	Inkl. öff. Verteidiger 13	Jap. Anwalts Kammer (Bengoshi)
Anklage / Staatsanwaltschaft	± 9*	± 6,5*	9** (26)	10,4	14,5	6	Inkl. bei Gerichte	7,8
Gefängnisse 2000**	25	28	54	19	51	44	151	?
Insgesamt brutto	127	93	133	70	141	71 (+10)	244	47,6

* Gerichte in Deutschland ohne Arbeitsgerichte, die nicht in den Landesministerien für die Justiz ressortieren. Budgets Gerichte hier und in Österreich minus Rechtshilfe und StA (gemäß eigener, informierter Schätzung). Lokale Kosten von Gerichten in England und Frankreich nicht im nationalen Budget enthalten.

** Niederländische Angaben STA eigene Schätzung. In Klammern offizielle Angabe Staatsanwaltschaft schließt hier zu 50% Polizeidienste ein, die im Vergleich nicht als STA zählen. Rechtshilfe in den Niederlanden und England netto unter Abzug der ‚eigenen Beiträge‘ von Rechtsuchenden.

** Gefängnis nach European Sourcebook Österreich 1995. CDPC Canada und US-Daten vom Min. Justice Den Haag 2000. Valuta von Okt. 1999.

Quellen: CEPEJ, European Judicial Systems 2004, Council of Europe, Strasbourg 2006. Daten für USA/Kanada aus: Legal Infrastructure NL in International Perspective, Ministerie van Justitie, Den Haag 2000. Japan: www.worldbank.org/legal. Rechtshilfe wird von den Anwälten (bengoshi) getragen, s. JFBA webpage.

tungsrechts) herbeigeführt, die Zahl der Anwälte und der Inhaftierten (eine hohe, aber eher „scheinbare Korrelation“) sind von besonders niedrigen Raten über den europäischen Durchschnitt gestiegen. Sie unterhält aber auch – trotz einer inzwischen zehnjährigen Sparpolitik – ein effektives System der sozialen Rechtshilfe. Damit und mit ihrer ‚judicial restraint‘ gehörten die Niederlande vor zwanzig Jahren zu einem Club mit den (hier nicht weiter ausgewiesenen) skandinavischen Ländern, ist heute allerdings weitgehend zum westeuropäischen Durchschnitt aufgerückt.

England/Wales – damit auch Schottland und Irland – pflegen noch immer sehr eigene institutionelle Traditionen. Budgetär zeigt sich dies an dem großen Anteil der sozialen Rechtshilfe und dem geringen nationalen Budget für Gerichte. Nicht nur beschäftigt sie wenige (allerdings gut bezahlte) Berufsrichter, auch werden ihre Kosten auf viele (weitgehend auch lokale) Töpfe verteilt. Die Fallstatistik der Zivil- ebenso wie der Strafjustiz zählt viele Bagatellverfahren, im Verwaltungs- und Arbeitsrecht dagegen verteilen sie sich (noch) über eine wenig übersichtliche Zahl von spezialisierten ‚tribunals‘.

Der größte Unterschied in Europa lässt sich an Gegensätzen der ‚common law‘-Welt und der kontinentalen ‚civil law‘-Traditionen festmachen. Aber auch auf dem Kontinent streben die Rechtssysteme unterschiedliche Vorstellungen von ‚Professionalität‘ und ‚öffentlicher Dienstleistung‘ an. Prägend ist oft das Einbeziehen von außergerichtlichen Institutionen des Zugangs zum Recht ebenso wie des Vollzugs von Entscheidungen. Der Vergleich verdeutlicht, dass mehr Personal und damit ein geringeres Pensum von Richtern nicht ohne weiteres zu effizienter Organisation führt. Gerichtsarbeit je Fall kann mehr oder weniger gestreckt und gründlich sein, Parteien können sich mehr oder weniger hartnäckig verhalten. Lange Zeit galt allein der Weg in die Berufung als Möglichkeit, richterliche Leistungen anzufechten; heute dagegen bemühen sich Gerichtsmanager, auch anderen Beschwerden gerecht zu werden. Dies schließt die Kontrolle von Wartezeiten, das ‚management‘ des Geschäftsanfalls und die Information von Rechtsuchenden ein.

Schließlich bleibt, auf die Grenzen der Ländervergleiche hinzuweisen. Innerhalb des nationalen Kontextes von Institutionen und Prozessrecht wären Vergleiche natürlich einfacher. Aber auch dort zeigt sich, dass die Rechtspflege in städtischen Zentren höheren Geschäftsanfall, größere Gerichtsorganisationen und meist auch längere Bearbeitungszeiten aufweist. Unter dem Arbeitsdruck entwickelt sie Routine und abgekürzte Verfahren, zum Teil aber entwickelt sie auch Infrastrukturen, um entlastende alternative Konfliktregelungen zu fördern. Selbst das ‚civil law‘ mit seinem kodierten Prozessrecht, erst recht das ‚common law‘, erlaubt lokale Schwerpunkte für Effizienz und Management. Je nach dem Grad der Zentralisierung der Rechtspflege haben Richter und übriges Personal dabei auch mitzureden. Es gibt Richter, die im ‚Management‘ von Gerichtsarbeit eine Einschränkung ihrer Unabhängigkeit sehen. Und es gibt Rechtsanwälte, die abgekürzte Verfahren als ‚Rechtsverweigerung‘ ablehnen. Sie ermahnen uns, beim Vergleichen und beim Bilden von Indikatoren die qualitativen Dimensionen nicht zu vergessen, derentwegen wir Leistung und Effizienz der Rechtspflege zu messen versuchen.

Appendix

Und wie sieht es außerhalb Europas aus? Klassisch ist dafür die Gegenüberstellung der Vereinigten Staaten von Amerika mit Japan. Langfristig (auch unabhängig von allfälligen Veränderungen der Wechselkurse) bleibt, dass die US-Amerikaner bedeutend mehr Steuergeld für ihr Rechtssystem ausgeben als alle anderen Länder (der Welt), im Gegensatz zum benachbarten Kanada, das eher unter den europäischen Ausgaben bleibt. Auch Japan bewegt sich innerhalb des Spektrums der europäischen Länder, bleibt aber deutlich unter dem Ausgabeniveau der reicheren Westeuropäer. Wenn man sich vor Augen hält, dass Japan bislang (2004) immer noch nur 1,7 Richter je 100 000 Einwohner beschäftigt und 58 Strafgefangene festsetzt, dann wird deutlich, dass der Umfang der Justizinstitutionen in Japan sich (noch immer) hinter dem anderer reicher Länder verstecken kann. Auch dort allerdings ist eine bewusste

Anpassung an westliche Standards zu beobachten (seit dem Jahr 1995 ist die Zahl der Anwälte, Richter und Strafgefangenen schon deutlich gestiegen, und die Reformen seit dem Jahr 2000 versprechen eine Beschleunigung des Wachstums). Noch erheblicher sind die Unterschiede der Ausgaben für Gefängnisse. Die Größe der Gefängnispopulation in den USA ist ein Skandal, aber auch England hat seit langem mehr Strafgefangene als der westeuropäische Kontinent (und schon gar im Vergleich zu Japan). Kontinentaleuropa hält sich in engeren Grenzen, aber die Kosten für das Gefängniswesen korrelieren nicht immer mit der Zahl der Gefangenen, wohl weit mehr mit dem Aufwand für Personal, das im Strafvollzug arbeitet.¹²

Quellen

WRR, Blankenburg et al., Legal Culture in Five Central European Countries, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 19, Den Haag 2000.

CEPEJ, European judicial systems 2002, Council of Europe Strasbourg 2004–2008.

European sourcebook of crime and criminal justice statistics, Council of Europe, WODC Den Haag 2003/2007.

IRSIG-CNR, Contini, F. ed., European Database on Judicial Systems, Bologna 2001.

LEX MUNDI, Shleifer, Andrei et al. (Harvard/Yale University), Legal Structure and Judicial Efficiency: Lex Mundi Project, Worldbank Washington 2002.

Der Autor:



Professor em. Dr. Erhard Blankenburg (*1938) hat an der Vrije Universiteit Amsterdam Rechtssoziologie gelehrt. Er lebt in Amsterdam.

Anmerkungen

- 1 Der Vergleich des Europarates (CEPEJ) bietet seit 2002 zunehmend valide Benchmarks, die sich auf alle 45 Mitgliedsländer erstrecken. Jedoch erscheinen für eine Interpretation eigene Studien und unmittelbare Erfahrungen unerlässlich, so zum Beispiel Zeitreihen, die Entwicklungen bis 1990 zurückverfolgen lassen. Diese stehen mir nur für sieben EU-Länder in Westeuropa und fünf neue Mitgliedsländer in Mitteleuropa zur Verfügung. Sie bestimmen die Auswahl der im Folgenden verglichenen Länder.
- 2 Den am besten dokumentierten Budgetvergleich von fünf westeuropäischen Ländern haben Douat et al (2001) vorgelegt. Er weist detailliert Personalkosten aus und analysiert ihre Wachstumsraten im Justizbudget von 1990 bis 1997. Er legt das französische Verständnis von „Justiz“ an, das Bewährungshilfe und Jugendvorsorge einschließt (die in anderen Ländern meist kommunal untergebracht sind). Auch das Mitzählen verschiedener lokaler Justizkosten führt in dieser Studie zu höheren Budgets als in unserer Übersicht. (Britische ‚magistrates courts‘ erhalten Personal- und Gebäudekosten aus lokalen Budgets, ebenso wie französische Arbeitsgerichte (*prud'hommes*) sowie administrative und fiskale Gerichte erster Instanz.
- 3 Unser britischer Korrespondent Prof. J. Baldwin schreibt: „Es ist nicht einfach zu bestimmen, was die Ziviljustiz kostet. Die Ausgaben des Court Service 1996–97 betragen £5.90 Millionen. Jedoch wird seit vielen Jahren in England und Wales versucht, die Ziviljustiz weitgehend kostendeckend zu halten. Es ist akzeptiert, dass Gerichtsgebühren die Gerichtskosten weitgehend, wenn nicht völlig decken sollten. Komplikationen entstehen allerdings, was dabei eingeschlossen sein soll und wie weit wir über Brutto- oder Nettokosten sprechen. 1996–97 wurden mehr als £ 243 Million Gerichtsgebühren eingenommen, das repräsentiert 91,3% aller Ausgaben für die zivile Justiz einschließlich Unterbringung, Personal und Management, nicht aber Kapitalkosten.“
- 4 Vgl. Regan, Francis et al (1999), *The Transformation of Legal Aid*, Oxford Univ. Press.
- 5 So erklärt sich die weitgehende Abwesenheit von Bausachen und Streit in gewerblichen Industrien, Schifffahrt und Handel in den Niederlanden aus der Verbreitung von Arbitrage, die oft schon in den allgemeinen Geschäftsbedingungen vereinbart ist. Zwar brechen Europäisierung und Globalisierung solche, internen Konfliktinstitutionen zunehmend auf, aber bislang wundern sich niederländische Baubetriebe noch, warum die deutschen Kollegen hierfür vor Gericht ziehen müssen.
- 6 Als Vorbild für die Deutschen (bei denen Verkehrsunfälle 10% des zivilen Geschäftsanfalls ausmachen) können auch hier die niederländischen Versicherer gelten, die Unfälle schnell (wenn auch nicht immer generös) regeln, so dass sie nur in Ausnahmefällen vor Gericht zitiert werden. Vgl. Ch. Simsa, *Die gerichtliche Regelung von Verkehrsunfällen*, Diss Amsterdam 1995, sowie meine Polemik in: *Warum müssen Verkehrsunfälle vor Gericht?* in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 30,5 (1997) 183–185.
- 7 Erstmals eingeführt als ‚kroonberoep‘ 1984 aufgrund eines Urteils des Europäischen Menschenrechtshofs in Strassburg, 1995 als formell gerichtliches Verwaltungsverfahren mit Berufungsinstanz.
- 8 Vgl. E. Blankenburg, *Prozessflut? – Indikatorenvergleich von Rechtskulturen auf dem europäischen Kontinent*, Köln (Bundesanzeiger) 1988.
- 9 Eine einfallsreiche Erklärung gibt David Downes, *Contrasts in Tolerance*, Oxford 1988. Er erklärte das ‚Dutch miracle‘ aus der Mentalität der Utrechter Schule und der von ihr geprägten liberalen Richter. Zehn Jahre später bemühte er sich, den gestiegenen Punitivismus mit einer neuen Generation von Richtern zu erklären. Vgl. *The Buckling of the Shield*, in: P. Weis/N. South (Hrsg.), *Comparing Prison Systems*, Amsterdam 1998, sowie D. Downs/R. van Swaeningen, *Changes in the penal climate*, in: M. Tony/C. Bijveld (Hrsg.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago 2007.
- 10 M. Boone/M. Moerings, *De cellenexplosie. Justitiele verkenningen*, 33, 4, 2007. Die Bauwut bezüglich der Gefängnisse führt schließlich zu Überkapazitäten, weshalb die Regierung 2009 beschliesst, einen Teil der Gefängnisse an die belgische Justiz zu vermieten.
- 11 Hanns von Holland, *Prison population as a political construct*, in: J. of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 4 21–38, Stockholm 2003.
- 12 Immer noch hoch sind die Kosten der Gefängnisse in den Niederlanden: traditionell eine der geringsten Gefängnispopulationen in Europa, hat es seit den 1990er Jahren schnell aufgeholt. Seit dem Jahr 2000 sind etwas mehr als die Hälfte der Gefangenen Ausländer. Die Kosten der Gefängnisse waren in den Niederlanden traditionell hoch: dies ein Indikator für den hohen Personalaufwand. In den 1990er Jahren wurden mehr Gefängnisse gebaut, das Personal jedoch wenig erhöht. Bewachung trat an die Stelle von Resozialisierungsaufwand.

Franziska Rommel (3.12.1938 – 12.12.2010)

Von Anfang an hat die Künstlerin Franziska Rommel unsere Zeitschrift „Betrifft JUSTIZ“ begleitet. Erstmals in Heft 3 (Oktober 1985) kommentierte sie einen Bericht über die Schwierigkeiten normaler Bürger vor Gericht mit einem den Desastres von Goya nachempfundenen Cartoon „An den Paragraphen scheitern“. Seither hat sie oftmals zur Gestaltung von BJ beigetragen. Wenn mir ihr gekonnt naiver Strich das geeignete Medium für eine Visualisierung schien, rief ich sie an oder schrieb ihr ein Briefchen und schilderte meine Vorstellungen. Ein paar Tage später hatte ich dann ihre Cartoons im Briefkasten. Manchmal kam sie auch selbst mit einer Idee auf mich zu.

Im Raum Stuttgart – wo sie auch an der Kunstakademie studierte – aufgewachsen und heimisch, hat es die Malerin für viele Jahre in die weite Welt verschlagen. Sie lebte und arbeitete in der Provence, in Kalifornien und Oregon, schließlich landete sie in den 1980er Jahren wieder im Schwäbischen. Ihre künstlerische Identität war geprägt von einer phantasievollen Malerei – deftige oder verspielte Gestalten, weite Landschaften oder auch ungegenständliche einfach nur schöne Flächen. Daneben hatten ihre Cartoons einen besonderen Charme: humorige Schilderungen des Lebens in Kalifornien oder Karikaturen zu Themen aller Art.

Der letzte Beitrag von Franziska Rommel in „Betrifft JUSTIZ“ waren die Krähen (die einander kein Auge aushacken) zum Rechtsbeugungsprivileg in Heft 96, Dezember 2008.

An einem kalten Dezembertag haben Angehörige, Freundinnen und Freunde ihre Asche in der Nähe von Heilbronn in einen verschneiten Friedwald geleitet.

Ciao Franziska!



Foto: Christoph Strecker

Christoph Strecker