

Europäische Justizindikatoren: Budgets der Justiz, Richter und Rechtsanwälte

Erhard Blankenburg

*“Not everything which can be counted counts,
and not everything which counts can be counted.”*

Albert Einstein

Abstracts

Bedingung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist ein gemeinsamer Standard der Rechtsstaatlichkeit. Jedoch zeigen Indikatoren der strafrechtlichen Instanzenkette und der zivilen sowie verwaltungsrechtlichen Gerichte, dass die Erfüllung der Standards sehr divergieren. Ein Vergleich von sechs westeuropäischen und fünf postkommunistischen Justizsystemen bietet ein Porträt höchst unterschiedlicher Rechtskulturen.

European indicators on justice: budgets for justice systems, judges and lawyers
The more the European Union has to fight to establish its democratic legitimacy, the more it resorts to the ‘rule of law’ as a common standard for membership. Indicator comparisons concerning the chain of criminal justice institutions as well as civil and administrative courts show, however, that fulfillment of these standards varies even among the established members. Comparing six west European and five post-communist systems of justice reveals a portrait of quite distinctive legal cultures.

I. Einleitung

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 mit Arbeiten für den *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* in Den Haag eine Reihe erreichbarer Daten zum Indikatorenvergleich aufbereitet. Beim Rechtsstaattest für die Aufnahme in die Europäische Union haben anfangs die legislativen Kriterien im Vordergrund gestanden. 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 postkommunistischen Wende nur langsam im Kontext von Personalwechsell und Managementhilfen aus Westeuropa. Es blieb dem Europarat (der bekanntlich auch osteuropäische Länder einschliesst, die nicht Mitglied der EU sind) vorbehalten, mittels von Evaluationen Druck in Richtung institutionelle Justizreformen auszuüben.¹ Derartige Indikatoren vergleichen die Budgets der Justiz und belegen die Zunahme der Zahl von Richtern und Rechtsanwälten nach der postkommunistischen Wende. Oberflächlich und mit Messproblemen behaftet laden sie ein zur informierten Hypothesenbildung und rufen zu tiefer greifenden qualitativen Analysen auf.

II. Budgetvergleich

Einen Eindruck, welche Prioritäten die Rechtspolitik verschiedener Länder setzt, vermitteln die Budgets der Justiz. Verglichen mit den enormen Beträgen (siehe Tabelle 9, S. 87), die die USA für Justiz und Gefängnisse ausgeben, sind die Budgets europäischer Länder allesamt mäßig; in der Verteilung der Mittel auf Zivil- und Strafrecht, soziale Rechtshilfe und Gefängniswesen bestehen große Unterschiede. Justizindikatoren legen nahe, Gruppen zu bilden gemäß der Prioritäten, die Budgets und Rechtspolitik vorgeben.

Allerdings gilt es zu beachten, dass die Gelder für die Justiz in den jeweiligen öffentlichen Haushalten unterschiedlich ausgewiesen werden. In einem Land werden Kosten brutto angegeben, in einem anderen Ausgaben (netto, unter Abzug möglicher Einnahmen). Bei spezialisierter Justiz muss man die

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.

Ausgaben von Arbeits- und Verwaltungsgerichten zuweilen in den Budgets anderer Ministerien suchen, bei voll integrierter Justiz wird gerichtlich verhandelt, 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, Kosten und, wenn 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 weitgehend von den Gehalts- und Lohnkosten von Richtern, Geschäftsstellen und Gefängniswärtern bestimmt werden. Deutlich wird dies, wie wir sehen werden, beim Vergleich von West- und Mitteleuropa. Trotz solcher Relativierungen bleiben Budgetindikatoren gute Instrumente zur Evaluierung der unterschiedlichen Prioritäten nationaler Justiz.

1. Bruttoausgaben

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

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

<i>Euro pro Kopf</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	England/Wales	Polen	Ungarn	Slowenien
Justiz inkl. Rechtshilfe + Anklagebehörde	*99	67	78	48	68	43	39	39	75
Soziale Rechtshilfe	7	2	21	7	2	56	1	11	8

* Deutschland ohne Arbeitsgerichte; Ausgaben für Arbeitsgerichte etwa 12 Euro pro Kopf (Daten vgl. IRSIG-CNR 2001).

Quellen: CEPEJ 2006, Tabellen 11 und 16 (2008c).

Auffallend ist der Anteil der sozialen Rechtshilfe, der noch weit größere nationale Unterschiede aufweist als die Ausgaben für die Justiz selbst. In Groß-

britannien (nicht nur in England/Wales) macht das Budget der *legal aid* sogar mehr als die Hälfte der Justizausgaben aus, d. h. netto (also nach Abzug der Beiträge von Rechtsuchenden) etwa 65 %. In den Niederlanden kostet *rechtshulp* 25 % des Justizbudgets. In diesen Ländern entfällt ein erheblicher Teil der sozialen Rechtshilfe auf vorgerichtliche Beratung und Prozesshilfe vor Zivil- und Verwaltungsgerichten.

Völlig aus dem europäischen Rahmen fällt das englische Justizsystem, das viel mehr Geld für die soziale Rechtshilfe ausgibt als irgendein anderes Land der Welt, dagegen die Justiz im nationalen Budget 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

2. Kosten minus Einnahmen: Nettobudgets

In manchen Ländern gilt es als ungewöhnlich, dass im Haushalt der Justiz Einnahmen gebucht werden könnten (so in Frankreich, Spanien und in Portugal), andere haben ein ganzes Arsenal von Einnahmequellen entwickelt durch Gerichtsgebühren und (vor allem) gerichtlich verhängte Geldbußen.

Spanien lässt gemäß Art. 119 der Verfassung Gerichtsgebühren nicht zu, da die Justiz als öffentliche Dienstleistung kostenfrei zur Verfügung stehen soll. Die zivile Justiz in England/Wales folgt dem Prinzip kostendeckender Gerichtsgebühren.³ Eine andere Logik wird angelegt, 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

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 zugeordnet 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 Finanzgerichte erster Instanz.

3 Unser britischer Korrespondent Prof. J. Baldwin berichtet: Es ist nicht einfach zu bestimmen, was die Ziviljustiz kostet. Die Ausgaben des Court Service 1996–1997 betragen £ 590 Millionen. Seit vielen Jahren wird in England und Wales versucht, die Ziviljustiz weitgehend kostendeckend arbeiten zu lassen. Es ist akzeptiert, dass Gerichtsgebühren die Gerichtskosten weitgehend, wenn nicht völlig, decken sollten. Komplikationen entstehen allerdings bei der Frage, was darin eingeschlossen sein soll, und wie weit wir über Brutto- oder Nettokosten sprechen. 1996–97 wurden mehr als £ 243 Millionen Gerichtsgebühren eingenommen, das entspricht 91,3 % aller Ausgaben für die zivile Justiz einschließlich Unterbringung, Personal und Management, nicht aber Kapitalkosten.

werden, im Justizhaushalt verbucht werden. In Deutschland variieren sogar die einzelnen Bundesländer in ihrem Umgang mit Bußgeldern, beispielsweise in Verkehrssachen; nur so lässt sich erklären, dass in Bayern und Baden-Württemberg (hier 1995) fast 100 % der Gerichtskosten durch Einkünfte gedeckt werden, in Sachsen oder Nordrhein-Westfalen aber nur 40 %. Elegant (im Sinne des Justizhaushalts) sind die Vergleichszahlungen (*transacties*), die niederländische oder französische Staatsanwälte bei Einstellung des Verfahrens einnehmen. Sie stellen ein funktionales Äquivalent zum deutschen Strafbefehl dar. 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.

Öffentliche Dienstleistungen der Justiz stehen oft im Gegensatz zur Idee, ihre Leistungen nach Aufwand abzurechnen (auch die Gebührenordnung von Anwälten leistet dies nicht, wohl aber Stundentarife). Gebühren sind nicht systematisch an Kosten oder Zeitaufwand der Gerichte gekoppelt, sondern werden nach vorab fixierten Zuständigkeiten berechnet, die auf einer Mischkalkulation beruhen. Im Allgemeinen subventionieren routinemäßige Massenverfahren die aufwendigen und lang andauernden Verfahren.

Tabelle 2 gibt in Prozenten die Größenordnung (1999) der Einnahmen aus Gerichtsgebühren und Bußgeldern in vier Ländern wieder. Wir nehmen eine Projektion auf die Justizhaushalte der betreffenden Länder von 2004 vor.

Tabelle 2: Brutto- und Nettohaushalte der Justiz

<i>Euro pro Kopf</i>	Deutschland*	Österreich	Niederlande**
Ausgaben 2004	99	67	48
Einnahmen 1999 (aus Gerichtsgebühren, Bußen, Vergleichen)	55	35	25
Deckung	56 %	52 %	52 %
Projektion Nettobudget	44	32	23

* Deutschland ohne Arbeitsgerichte, ** Niederlande ohne Rechtshilfe.

Quelle: Prozentangaben aus IRSIG-CNR (2001).

Immer noch ragt Deutschland mit dem ausgedehntesten System von Gerichten in Westeuropa heraus, aber es kann immerhin mehr als die Hälfte seiner Kosten durch Einnahmen decken. Damit sind die Nettokosten geringer

als die der spanischen oder italienischen Justiz (vgl. Tabelle 4), die beinahe keine Einnahmen erzielen. Österreich und die Niederlande bleiben mit ihren Nettoausgaben weit darunter. Bei Frankreich und England erfahren wir allerdings nichts über die Einnahmenseite, sodass wir auch bei den Gesamtkosten misstrauisch bleiben, wie weit sie wirklich Vergleichbares messen.

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 drückte sich das in der Idee des „Armenrechts“ aus, die eine – wenn auch prozedural aufwändige – Form des Gebührenerlasses ermöglichte. In den *Common Law*-Ländern existiert seit den 1970er Jahren eine weit großzügigere Form der Rechtshilfe, die Anwaltskosten einschließlich Beratungskosten vor und außerhalb gerichtlicher Verfahren umfasst.

Es mag plausibel erscheinen, dass in der *Common Law*-Tradition Anwaltskosten als integraler Teil der Justiz gesehen werden, da der größte Verfahrensaufwand von den Anwälten geleistet werden muss. Jedoch fasste die Idee der sozialen Rechtshilfe auch in den großzügigen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens und der Niederlande Fuß. Kein europäisches Land jedoch hat ein so umfassendes und teures Rechtshilfesystem entwickelt wie England, wo die Rechtshilfe das nationale Budget so viel kostet wie die Nettokosten der zivilen 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. Großbritannien finanziert mit seiner sozialen Rechtshilfe ein ungleich breiteres 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“ (vgl. Regan 1999).

Tabelle 3: Soziale Rechtshilfe im nationalen Budget

<i>Euro pro Kopf</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	England/ Wales
Rechtshilfe (<i>legal aid</i>)*	6,8	2,1	21,1	4,8	1,5	56,2
minus Einnahmen			-7%			-25%
Nettobudget	6,8	2,1	~20,0	4,8	1,5	~40,0
davon 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. Strafverteidigung vor und im Verfahren in England läuft unter *legal aid*, in den Niederlanden wird es nicht der *rechtshulp*, sondern dem Justizbudget zugerechnet (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 in Deutschland und Österreich finden sich nicht im Rechtshilfebudget.

Quelle: CEPEJ European Judicial Systems 2002 (2008a).

Für die soziale Zielsetzung der Rechtshilfe ist wichtig, ob Anwaltskosten nur für die Verteidigung in Strafsachen (einschließlich der rechtlichen Betreuung bei Verhaftung) erstattet werden oder auch bei zivilen und administrativen Konflikten für die Beratung außerhalb des Gerichts („Beratungshilfe“) und die Vertretung vor Gericht („Prozesskostenhilfe“). Britische, holländische und skandinavische Rechtshilfe schließen weitgehende außergerichtliche Beratung ein. Die Beratungshilfe durch Anwälte in Deutschland ist im Vergleich dazu deutlich restriktiver. Französische Programme finanzieren seit den 1990er Jahren vor allem lokale Initiativen. Der größte Teil der nichtstrafrechtlichen Rechtshilfe wird in der Regel für Scheidung und Familienprobleme ausgegeben, zunehmend aber auch für Probleme von Einwanderern.

II. Westeuropäische EU-Länder im Vergleich mit postkommunistischen Mitgliedstaaten

Es brauchte weniger als zehn Jahre um die Justizgesetze in den postkommunistischen Ländern auf neues Recht zu programmieren. Neue Verfassungen

wurden verabschiedet oder die bestehenden geändert, Verfassungsrechtssprechung und Verwaltungsgerichte hielten Einzug 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 folgten die Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union und die Übernahme ihres *acquis communautaire*. *Rule of law*-Standards der EU wurden eingeführt und schon während der Jahre der Beitrittsverhandlungen kontrolliert. Zum Zeitpunkt des offiziellen Beitritts waren die Normen den europäischen Standards weitgehend angepasst, aber der viel niedrigere ökonomische Status beließ noch etliche Anpassungslücken in der Justiz.

In allen Ländern unseres Vergleichs war der Ansturm auf die juristische Ausbildung in den letzten zwei Jahrzehnten enorm und dementsprechend groß war die Zunahme an jungen Rechtsanwälten, allen voran in Deutschland. In Spanien, Italien und England mit ihren traditionell hohen Anwaltszahlen bleibt die Zunahme seit den neunziger Jahren geringer – zumindest in den Mittelmeer-Ländern mag dies eine Abnahme des Musters von rein statusbedingten Anwaltszulassungen ohne viel juristische Tätigkeit (*avocati d'onore*) reflektieren.

Die Anwaltszulassungen in den postkommunistischen Ländern sind geprägt von den Statuskämpfen der wenigen juristisch tätigen Rechtsanwälte mit den einstigen Betriebs- und Politikjuristen, die nach der Wende schnell eine Zulassung als Anwälte erstrebten. Die Juristendichte stieg sprunghaft, zunächst auch die Anwaltsdichte. Allerdings belegen die offiziellen Daten für Polen 2004 eine Abnahme durch verweigerte Zulassung von Rechtskonsulenten, während diese die Auseinandersetzung über ihre Zulassung in Ungarn sehr schnell, in Tschechien nach einigen Scharmützeln gewonnen haben. Dennoch bleiben Anwaltsdichte und das Nationaleinkommen noch weit hinter Westeuropa zurück.

Auch die Justizbudgets der postkommunistischen Länder verharren auf niedrigem Niveau, obwohl die Zahl der Richter hoch ist (deutscher und österreichisch-ungarischer Rechtstradition entsprechend). Tabelle 5 erklärt dies als Folge der niedrigen Gehälter in den nachkommunistischen Ländern. Das niedrige Wohlfahrtsniveau ist auch verantwortlich für das Fehlen einer ausgebauten sozialen Rechtshilfe (Tabelle 4), obwohl man annehmen sollte, dass diese nach dem politischen Wechsel und der 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) die Entwicklung seit 1990,

Tabelle 4: Rechtsanwälte und Richter 1990–2006 sowie Budgets der Justiz 2004

<i>Je 100.000 Einwohner</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	Spanien	England/ Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slovenien
Anwälte												
1990	72	49	43	33	105	208	150	<10	16	20	17	23
2002	114	73	77	68	225	259	197	68	69	72	84	47
2006	168	84	92	76	290	266	>200	**46	**68	81	98	57
Professionelle Richter												
1990	28,0	20,0	5,5	k.A.	10,4	8,0	4,0	12,0	16,0	21,0	20,0	20,0
2002	25,0	22,0	11,0	10,0	11,7	9,8	4,2	17,5	20,3	26,6	27,2	39,4
2006	24,5	20,2	12,7	11,9	10,0	10,1	2,5	17,8	25,8	29,1	28,2	50,0
Ausgaben pro Kopf in Euro*												
Gerichte 2004	86,0	56,0	46,8	41,0	47,0	52,0	8,0	15,6	17,3	24,8	27,4	55,0
Soziale Rechtshilfe 2004	5,6	2,9	20,5	4,7	1,1	2,8	57,8	1,0	0,4	0,8	0,1	k.A.

* Budget Gerichte ohne Staatsanwaltschaft; bei den Angaben für Deutschland und Österreich (inkl. Staatsanwaltschaft) wurden jeweils schätzungsweise 9 Euro pro Kopf als Kosten der Staatsanwaltschaft abgezogen.

** Strengere Kriterien für Anwaltszulassung in Estland und Polen (ohne Rechtskonsulenten).

Quellen: CEPEJ 2006 (2008c), Daten für 1990 WRR, Den Haag 2000.

dann (mit Daten des Europarats) im Vergleich hinsichtlich des Personals und der Gehälter.

Tabelle 4 weist sehr unterschiedliche Steigerungsraten auf, vor allem bei den 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 2000 mussten die Anwaltsverbände ihre Exklusivität aufgeben.

Der Zuwachs bei den Richtern in den postkommunistischen Staaten 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 neunziger Jahren neue Richter eingestellt (und phasenweise einst kommunistische Richter abgelöst). Slowenien tut sich dabei auch jüngst noch hervor (und gibt dabei eine nicht ganz befriedigende Teilerklärung, dass sehr viele Vertretungen für Frauen mit einjährigem Mutterschutz eingestellt werden). Nur die niedrigen Gehälter bewahren diese Länder (noch) davor, dass ihre Justizausgaben sich dem westeuropäischen Niveau annähern.

Die größten Ausgaben der Justiz entstehen durch Personalkosten (siehe Tabelle 5). Es wundert daher nicht, dass der Umfang von Personal und Gehältern die großen Differenzen erklärt.

In Westeuropa weist die deutsche Justiz den höchsten Personalumfang auf, dicht gefolgt von Österreich, dessen Personalumfang noch übertroffen wird durch einige postkommunistische Länder mit österreichischer Tradition. Letztere fallen besonders durch den Umfang ihrer Staatsanwaltschaften auf, der noch als Erbe der kommunistischen Ära angesehen werden kann. Jedoch sind die Gehälter hier weit niedriger als in Westeuropa, sodass an den Ausgaben gemessen die deutsche Justiz die weitaus teuerste bleibt.

Erschwert wird die Vergleichbarkeit durch das unterschiedliche Maß, in dem richterähnliche Aufgaben durch Assistenten oder Gerichtssekretäre wahrgenommen werden. In den Niederlanden werden Gerichtssekretäre weitgehend zur Zuarbeit für die Richter herangezogen, in Italien und Spanien erfüllen Mitarbeiter richterliche Aufgaben, und in Deutschland und Österreich haben *Rechtspfleger*, *Amtsanwälte* oder *Bezirksanwälte* die Kompetenz zur Erledigung von Routineverfahren. In Frankreich führt das Budget sogar *juges de paix* als nichtprofessionelle *magistrats* auf. Für den richterlichen Personalaufwand mag es daher besser sein, Richter, Gerichtssekretäre und Stab zusammen zu vergleichen: dann fallen Deutschland und Slowenien

Tabelle 5: Zahl Professioneller Richter und Staatsanwälte – Bruttogehälter und Verhältnis Richtergehalt/Durchschnittseinkommen 2006

<i>Je 100.000 Einwohner</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
Professionelle Richter	24,5	20,2	12,7	11,9	11,0	10,1	2,2 *(+16,6)	17,8	25,8	29,1	28,2	50,0
Nichtprofessionelle Richter*, Rechtspfleger/Stab	70,0	57,0	32,0	24,0	46,0	93,0	53,7/ 48	76,0	83,0	87,0	79,0	135,0
Staatsanwälte/Anklagebehörde	6,2	2,6	4,1	2,9	3,8	4,5	4,6	14,2	15,6	11,7	17,3	9,0
<i>Richter jährl. brutto in Euro**</i>												
Eingangsgeld	38.829	43.393	70.000	35.777	37.454	45.230	143.708	24.840	14.904	21.838	30.430	23.736
Höchste Stufe	86.478	105.251	115.000	105.317	122.278	115.498	233.742	28.353	37.217	37.464	34.426	48.260
Anfangsgehalt Richter im Verhältnis zu nat. Durchschnittseinkommen	2,2	2,6	3,6	1,3	1,6	1,9	4,1	3,7	1,9	2,6	4,9	1,6

* *Magistrates* in Großbritannien können Nicht-Juristen sein, meist aber sind sie juristisch und semi-professionell ausgebildet.

** Personalkosten für Arbeitgeber können erheblich abweichen von den Bezügen der Arbeitnehmer durch Pensionszahlungen und *benefits*. Italienische Bezüge schließen beispielsweise Sozialversicherung ein – nach Abzug (etwa 33 %) rangieren italienische Richter am unteren Ende der Gehälter. Bei deutschen Richtern dagegen sind in den angegebenen Gehältern auch Pensions- und Sozialversicherung sowie Krankenbeihilfe enthalten (etwa 20 % zusätzlich).

Quelle: CEPEJ 2006 (2008c).

erst recht durch ihren hohen Personalaufwand auf, während die Niederlande und Frankreich mit ihren niedrigen Richterzahlen über besonders wenig zuarbeitenden Stab verfügen. Die postkommunistischen Länder beschäftigen eine relativ große Zahl von Richtern, aber weniger zuarbeitenden Stab, dagegen eine hohe Zahl von Staatsanwälten.

Postkommunistische Länder zahlen deutlich niedrigere Gehälter, besonders in den höheren Karrierestufen. Dennoch liegen die Gehälter junger Richter über dem Durchschnitt der Länder. Die weiter ansteigende Richterzahl lässt sich wohl aus dem Dilemma erklären, dass die Rechtspolitik neben dem älteren Personal mehr junge Juristen mit nachkommunistischer Ausbildung beschäftigen will. Das politische Programm etwa Sloweniens, junge Juristen für die Richterlaufbahn zu werben, bevor ältere Positionen frei geworden sind, demonstriert die (zeitweise?) Inflation der Richterstellen.

Das britische System fällt völlig aus dem europäischen Rahmen. Es baut auf einer großen Zahl von (bescheiden entlohnten) *magistrates* und einer kleinen Zahl von (sehr gut bezahlten) *judges*. Hinzu kommt, dass einige wenige professionelle *magistrates* nicht im nationalen Budget erscheinen. Das britische Rezept, Personalkosten zu sparen, baut auf lokal ernannte nichtprofessionelle *magistrates*, die Aufgaben erfüllen, die andernorts als *justiziell* angesehen werden. Einige werden nur in Teilzeit beschäftigt, brauchen keine akademische Ausbildung, aber Praxiserfahrung und eine Spezialausbildung. Vielfach ist es der kleine Stab von *court clerks*, der für bürokratische Professionalität sorgt. Im nationalen Justizbudget bleiben auch diverse *chairpersons* in Tribunalen ungezählt, die Fachministerien unterstehen. Wieder einmal ist die englische Regierung damit beschäftigt, alle diese Sondergerichte unter ein nationales Justizsystem mit einheitlichem Obergericht zu bringen.

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

Aus der Kriminologie kennen wir den äußerst selektiven Trichter aller strafrechtlich relevanten Vorkommnisse bis hin zu den Fällen, die tatsächlich vor Gericht kommen. Auch vor die 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 wirtschaftlich ähnlich entwickelten Ländern so große Unterschiede aufweist. Und nur wenn man die Vorgeschichte der Konflikte vor Gericht kennt, kann man die Vermittlungschancen oder die Hartnäckigkeit, mit der

Prozesse geführt werden, einschätzen. Quantitativ gesehen bilden Vertragsstreitigkeiten den größten Teil des zivilgerichtlichen Geschäftsanfalls. Vom materiellen Gegenstand abgesehen wird der Streitwert in erster Linie in Geld bemessen. Schuldbeitreibung ist denn auch die wichtigste Funktion, wobei der Rechtsstreit zum Zweck der Schuldbeitreibung vor allem als Ausdruck des Scheiterns vorgerichtlicher Bemühungen von Inkassobüros gesehen werden kann. Der Gang zum Gericht ist oft die letzte Mahnung. Versäumnis der beklagten Partei und außergerichtliche Einigung sind daher auch die häufigsten Erledigungsarten. Andere Fälle enden vor Gericht mit einem Vergleich und nur bei einer Minderheit des Geschäftsanfalls wird ein streitiges Verfahren bis zum Urteil oder sogar bis in die Berufung geführt.

Besonders arbeitsintensiv sind Fälle mit aufwändiger 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 Sachverständigen⁴, die allerdings auf ihre Professionalität und Interessenneutralität zu kontrollieren sind.

Ähnlich häufig, aber vermeidbar können Haftungsprozesse um Schadensersatz aus unerlaubten Handlungen sein. Den größten Anteil haben Verkehrsunfälle, weniger häufig sind medizinische Haftungsprozesse oder Nachbarschaftsklagen, die die Lehrbücher und Zeitschriften füllen. Wiederum reichen viele Anwälte nach einem Verkehrsunfall *auf jeden Fall mal* eine Klage ein – um sie später nicht weiter zu verfolgen. Nur bei erheblichem Personenschaden lohnt sich aufwändiger Streit, bei allen alltäglichen Verkehrsprozessen sollte man die Versicherungen mahnen, schneller und effektiver zur Schadenregulierung zu schreiten.⁵

In den meisten europäischen Ländern verursacht der Kündigungsschutz bei Wohnungen einen sozial relevanten Geschäftsanfall. In nachkommunistischen Ländern und in Westeuropa bringen Mietsachen je nach dem Stand der Liberalisierungspolitik einen wachsenden Geschäftsanfall für die Gerichte. In der Regel sind es die Vermieter, die die Gerichte anrufen, während Mieter ihren Forderungen auf Heizung, Reparaturen oder sonstige Instandhaltung

4 So erklärt sich die weitgehende Abwesenheit von Bausachen und Streitigkeiten 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 Institutionen interner Konfliktlösung zunehmend auf, aber bislang wundern sich niederländische Baubetriebe noch, warum die deutschen Kollegen vor Gericht ziehen müssen.

5 Als Vorbild für die Deutschen, bei denen Verkehrsunfälle 10 % des zivilen Geschäftsanfalls ausmachen, können die niederländischen Versicherer gelten, die Unfälle schnell (wenn auch nicht immer generös) regeln, so dass sie nur in Ausnahmefällen vor Gericht zitiert werden, vgl. Simsa 1995 sowie meine Polemik (Blankenburg 1997: 183–185).

allenfalls durch Zahlungsboykott Nachdruck verleihen. Beim Kündigungsschutz mögen Mieter auf Zeit spielen, andere Forderungen aber können sie am ehesten kollektiv und zumeist mittels Verhandlung durchsetzen.

Konsumentensachen folgen einer ähnlichen Logik. Eine verständige Industrie bietet Beschwerdestellen an, 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 meistens in eigenen Gerichtszügen verhandelt. Ehescheidungen sind Teil des normalen Lebens geworden, sodass 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 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 Folgeverfahren einer Minderheit von Problemfällen, bei denen die Unterhaltsforderungen und das Sorgerecht für Kinder ungelöst sind und die damit zu „Drehtür-Klienten“ werden. Diese Minderheit der Geschiedenen sorgt in den meisten Ländern für mehr Geschäftsanfall als die Scheidungsverfahren selbst.

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 beim Prozessrecht. Andere spezialisieren eigene Gerichte in mehreren Instanzen wie in Deutschland, wo die Arbeitsgerichte eine eigene Säule der Gerichtsbarkeit bilden, von der ersten Instanz bis zum Bundesarbeitsgericht. Frankreich behandelt Arbeitssachen zunächst vor lokalen *prud'hommes*, um sie erst danach bei der Berufung vor offizielle Gerichte zu bringen. Die Briten handeln 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 dem Bestreben, die Arbeitsbeziehungen in drittelparitätischen Institutionen unter Beteiligung von Arbeitsrechtlern, 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 Englischen wird *rule of law* eher allge-

Tabelle 6: Zivil- und Verwaltungsgerichte Neuzugänge 1990–2006

<i>Zivilprozesse Eingänge 1. Instanz Je 100.000 Einwohner</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slovenien
Eingänge 1990	*3038	2073	1393	2032	1299	1344	6500					
Eingänge 1995	2656	2337	1626	k.A.	1227	1897	4719					
Eingänge 2006												
Streit. Zivilprozesse	1342	1374	5819	2672	4809	2673	3961	933	k.A.	3188	1772	1731
Streit. Ehescheidung	k.A.	91	206	170	34	127	277	k.A.	277	347	353	103
Arbeit Entlassung	k.A.	k.A.	406	195	k.A.	149	83	k.A.	57	k.A.	48	49
Verwaltungsgericht**	705	k.A.	892	264	k.A.	355	k.A.	190	166	116	157	234

* Deutschland 1990 nur Westdeutschland, 1995 vereinigt. Für Österreich siehe dort Annex S. 46–47 nicht Tabelle S. 3 die fälschlich Mahnverfahren einschließt.

** Verwaltungsrechtliche Streitigkeiten, soweit sie nicht von Tribunalen außerhalb der Justiz erledigt werden.

Quelle: 1990/1995 IRSIG-CNR (2001), CEPEJ 2006 (2008c)

mein verfahrensmäßig verstanden. Kein Wunder also, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland auf eine mehr als hundertjährige Tradition zurückblicken kann. In kommunistischen Ländern bildete sie eine der zentralen Reformforderungen und gehört nach der Wende zum Kern des Demokratie- und Rechtsstaatsverständnisses. Aber auch in einigen westlichen Ländern (wie den Niederlanden, dort seit 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 ‚besondern‘ Gerichtsbarkeiten bei der amtlichen CEPEJ-Dokumentation nicht vorliegen. Allein die IRSIG-CNR Gruppe hat in gemeinsamer Anstrengung eine Dokumentation vergleichbarer Justizdaten für 1990 und 1995 vorgelegt und damit erstmalig eine Differenzierung nach unterschiedlichen Sozialfeldern von Rechtskonflikten möglich gemacht.

Tabelle 6 fasst die Resultate von Prozessarten zusammen. Die IRSIG-CNR Dokumentation der neunziger Jahre hat sich viel Mühe gegeben, Ehescheidungen getrennt von den Zivilprozessen auszuweisen und Fälle im Arbeitsrecht sowie Verwaltungs-, Sozial- und Finanzrecht gesondert zu erheben, unabhängig davon, ob sie von speziellen Gerichtsbarkeiten oder innerhalb 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 weisen dabei noch eine andere Dimension auf, da hier auch Massenverfahren (also auch das routinemäßige Inkassoverfahren) 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. Immer war unter den kontinentalen Rechtssystemen der zivilrechtliche Geschäftsanfall in Deutschland am höchsten. Der Abstand wurde geringer, als in den neunziger Jahren die neuen Bundesländer hinzutraten, die mit geringerer ökonomischer Aktivität auch niedrigere Prozessraten aufwiesen. Das Gegenteil allerdings war bei den Arbeitsgerichten um 1995 festzustellen, die wegen massenhafter Entlassungen einen zeitweisen Boom von Klagen erlebten.

Die CEPEJ-Dokumentation demonstriert einige der allfälligen Definitionsprobleme von Indikatoren, die zudem bei einigen Ländern über die Jahre wechseln. Seit 2002 zählt sie alle zivilgerichtliche Prozesse, was in einigen

Ländern auch das Sozialrecht einschließt (dies sind offensichtliche Erklärungen für den hohen Geschäftsanfall in Italien und für 2006 auch in den Niederlanden – zumindest gibt es für den plötzlichen Anstieg gegenüber den Daten von 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). Jedoch, wie weit die Statistik dies immer vergleichbar handhabt, bleibt undeutlich. CEPEJ entschied sich, seit 2008 als ‚streitig‘ alle durch Richter entschiedenen 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).

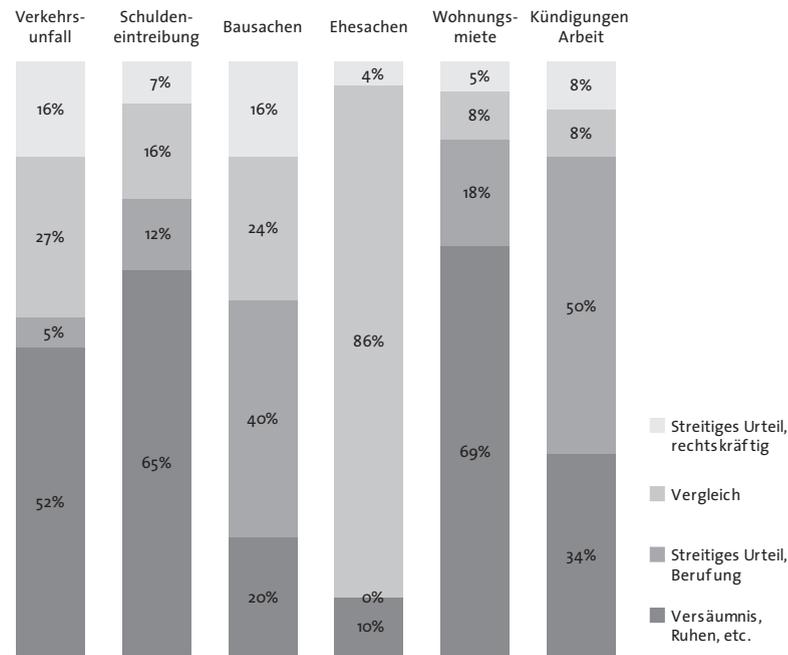
Abgesehen von den Definitionsproblemen der Indikatoren bleibt der Geschäftsanfall an Zivilprozessen generell abhängig von ökonomischen Aktivitäten, sodass er bei Wirtschaftswachstum steigt, manchmal aber auch zu Zeiten von Wirtschaftskrisen. Postkommunistische Länder bleiben aufgrund ihrer geringeren Wirtschaftsaktivitäten beständig hinter dem Prozessvolumen der westeuropäischen Staaten zurück.

Ganz anders jedoch müssen schubartige Effekte in Zeitreihen einzelner Länder erklärt werden. Ohne Parallele in anderen europäischen Ländern ist die Trendwende in den Niederlanden, wo während der neunziger Jahre die Rechts- und Justizpolitik eine wahre Prozessflut zuwege brachte. Ein großer Teil des Zuwachses war auf arbeitsrechtliche Verfahren zurückzuführen, die aus Veränderungen in der Kündigungspraxis resultierten. Ferner sorgte die Einführung verwaltungsgerichtlicher Verfahren 1995⁶ für Zuwachs. Der niederländische Gesetzgeber stellte systematisch (zum Teil auf europäischen Druck) die traditionell alternative Behandlung von Verfahren auf allen Rechtsgebieten ein, was nicht durch Ermunterung zu ‚alternativen‘ vorgegerichtlichen Verfahren kompensiert wurde.

Sozioökonomische Input-Theorien der Mobilisierung von Recht sind die eine Seite der Erklärung des Geschäftsanfalls, Institutionen und Verfahrensalternativen die andere. Bei dem Vergleich des mit den Niederlanden benachbarten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (Blankenburg 1989) haben wir für die achtziger Jahre die Erklärung der niedrigen Prozesshäufigkeiten in den Niederlanden in der Vielfalt alternativer Verfahrensangebote gefunden. Zwanzig Jahre später haben sich beide Länder angenähert: Während die Deutschen vor allem prozessrechtliche Reformen einsetzten, um die Prozess-

6 Erstmals eingeführt als *kroonberoep* 1984 aufgrund eines Urteils des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in Strassburg, seit 1995 als formell gerichtliches Verwaltungsverfahren mit Berufungsinstanz.

Diagramm: Zurücknahme und Versäumnisurteil, Vergleich, Urteil, Berufung bei Zivilverfahren am Amtsgericht/Arbeitsgericht, Deutschland



freudigkeit zumindest konstant zu halten, überstieg das Prozessvolumen der Niederländer unterdessen sogar das deutsche. Dass nicht nur die Zivil- und Verwaltungsgerichte, sondern auch die Strafgerichte geradezu eine „Explosion“ des Geschäftsanfalls erlebten, spricht für eine gründliche Veränderung der Rechtskultur in den Niederlanden.

Gleichermaßen versuchen alle Länder durch alternative bzw. summarische Verfahren und besondere Anreize zum Vergleich die (überlasteten) Gerichte zu entlasten. Potentielle Prozessparteien, besonders solche, die an langfristigen Beziehungen interessiert sind, suchen oft Wege, um Prozesse zu vermeiden. Angebote hierfür, besonders wenn Prozessrechtsreformen auf einmal kurze Wege für Routineverfahren anbieten, können die Prozessraten zuweilen schlagartig vermindern. Auf der anderen Seite gibt es 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 betreiben. Die Übersicht von Verfahren vor deutschen Gerichten zeigt im Diagramm auf dieser Seite

plausible Abhängigkeiten vom Prozessgegenstand, die in anderen Ländern Europas ähnlich sein dürften.

IV. 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 den Arbeitsanfall vergleichen? Die Antwort führt in einen Zirkel, da der Anfall an Straf- und Zivilverfahren wiederum durch die Instanzen des Rechtssystems mitbestimmt wird. Anhand des Trichters des Strafrechts ist dies leicht zu zeigen.

Politisch wird Kriminalität regelmäßig an den Statistiken der Polizei bemessen, 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 geradezu dramatisch, wenn wir sie mit Opferbefragungen in privaten Haushalten, Betrieben und öffentlichen Einrichtungen spiegeln. Medien und öffentliche Meinung produzieren den Eindruck ständig steigender Kriminalität und vermitteln dies durch die Dramatisierung spektakulärer Fälle und neuer Bedrohungen. Sitten-, Gewaltdelikte und Terrorismus beeinflussen hauptsächlich die Wahrnehmung von Bedrohung durch Kriminalität trotz ihrer statistisch geringen Zahl im Vergleich zu Massendelikten wie kleiner Diebstahl, Betrug oder Vandalismus.

Obwohl mangels Anzeige bei der Polizei bereits weniger als die Hälfte der Straftaten zur Kenntnis der Instanzen gelangt, müssen diese wiederum vier von fünf registrierten Straftaten für „nicht aufgeklärt“ erklären. Dafür kommen dann wieder Straftaten ohne Opfer hinzu (u. a. Drogendelikte, bei denen allenfalls Täter zu Opfern werden). Auf der anderen Seite überproduziert die Polizei Delikte, sodass die Anklagebehörden bei vielen Straftaten Verfahren wegen Geringfügigkeit einstellen.

Staatsanwälte in einigen Ländern (Deutschland, Italien, Spanien) erhalten *alle* Polizeifälle. In Frankreich erhält die Staatsanwaltschaft 62 % aller Anzeigen ohne Verdächtige, weitere 28 % werden eingestellt (*sans suite*); in Deutschland und Italien werden 70 % 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 auszusprechen (*communal or-*

ders), und die Niederlande tun dies im Rahmen von ‚alternativen Strafen‘ die von der Staatsanwaltschaft an die Polizei delegiert werden können.

Angesichts der ‚kleinen Massendelinquenz‘ ist vielerorts auch die Staatsanwaltschaft befugt, *Strafbefehle* auszusprechen; in den Niederlanden wird das Äquivalent als „Vergleich“ (*transactie*) deklariert, ähnlich seit den neunziger Jahren in Frankreich. England/Wales, die Tschechische Republik und Ungarn erlauben der Polizei, kleine Delikte ohne Staatsanwaltschaft zu sanktionieren, und die Niederlande lassen Polizei und örtliche „Halt“-Büros im Rahmen einer Generalvereinbarung alternative Sanktionen verhängen.

Die erweiterten Erledigungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft bezwecken natürlich eine Verminderung des Geschäftsanfalls der Gerichte. Allerdings zeigen die Polizeidaten des *European Sourcebook of Crime* von 1995 bis 2005 in den westeuropäischen Ländern ziemlich stabile Kriminalitätszahlen, während diese in den postkommunistischen Ländern stark stiegen. Nach 2000 stieg die polizeiliche registrierte Kriminalität dann am stärksten in England, blieb dagegen in den postkommunistischen Ländern auf hohem Niveau stabil.

Schließlich gilt es einige verwirrende Kompetenzregeln zu beachten. Während die Polizei durchgehend kriminelle ‚Vergehen‘ und ‚Verbrechen‘ von anderen Regelverletzungen trennt, schließen die Statistiken von Staatsanwaltschaft und Gerichten schwere Verkehrsvergehen und Anklagen des Zolls oder von lokalen Instanzen ein, wenn sie vor Gericht angeklagt werden (so etwa das Verweigern von Rundfunkgeld, Parkbußen oder andere, zuweilen geringfügige Verfahren, die auf dem Bußgeldweg nicht erledigt werden konnten).

Auf der anderen Seite erreicht Kleinkriminalität (etwa von Jugendlichen) die Gerichte in Ländern mit Opportunitätsprinzip nicht, wenn die Polizei eigene Bußen oder alternative Strafen auferlegen kann. Das statistische Ausmaß der Kleinkriminalität hängt vor allem von den Aktivitäten der Polizeibehörden ab. Der potentielle Aufwand für nachfolgende gerichtliche Verfahren kann die Entscheidung beeinflussen, ob Polizeibehörden von einer Anzeige absehen.

Wie auch immer man Kriminalitätsraten (Tabelle 7) zählt, bei der polizeilichen Kriminalstatistik 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 Anklagebehörde eingestellt würden, gar nicht erst weiter, aber auch der größte Anteil der kleinen Delikte, die mit einer Vergleichszahlung (*transactie*) abgetan werden, sind in der Statistik der Staatsanwaltschaften aufgeführt (was sie in der Wirkung auf den Delinquenten dem deutschen

Tabelle 7: Kriminalitätsraten im Instanzenrichter 1995–2005/2006

<i>Kriminalitätsraten Je 100.000 Einwohner</i>	Deutschland (* West-)	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slovenien
Polizeiliche Registrierung												
1995	7910	9778	8150	6336	3959	2258	9831	2667	2525	3638	4876	2019
2000	8215	10262	7616	6406	4123	2308	9817	4038	3278	3811	4445	3614
2006	8530	10343	8151	6605	4236	2377	11241	3968	3799	3490	4110	3810
Gerichtlich Verurteilte												
1995	629	3353	1124	612	357	294	2589	540	506	523	938	207
2000	658	3351	1701	957	484	246	2683	717	577	615	1034	358
2003	787	3885	1067	848	379	298	2806	802	1077	645	1026	365
Gefängnisinsassen												
1980	*30											
1990	*44	62	82	82	57	85	90	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	42
1995	67	59	81	89	87	102	99	k.A.	163	188	122	32
2000	84	59	97	77	94	113	124	329	169	210	153	59
2005	134	73	96	92	102	142	143	327	217	186	162	57

Beachte die unterschiedliche Zählweise: Während die Polizei Ereignisse zählt, werden bei Gericht Fälle (mit einem oder mehreren Angeklagten) gezählt.

Quelle: European Sourcebook 2003–2007.

Strafbefehl ähnlich macht). Gleich, wie das Strafrecht den Instanzenzug konstruiert, sind die Verfahren gegen Ladendiebe, Taschendiebstahl oder Straßenhooligans bürokratische Routine, es sei denn, die Delinquenten sind mehrfach registriert als Wiederholungstäter. Beim Vergleich in Tabelle 7 zählen die meisten Länder außergerichtliche Bußen als ‚Einstellungen‘ nicht in der Gerichtsstatistik. In Deutschland dagegen werden Strafbefehle als gerichtliche Entscheidungen gewertet. Auch daher weist die deutsche Statistik höhere Zahlen auf als die in anderen Ländern.

Vollzugsstatistiken dagegen zeigen, dass in allen westeuropäischen Ländern weniger als zehn Prozent der Angeklagten zu Gefängnisstrafen verurteilt werden. In nachkommunistischen Ländern außer Slowenien sind die Gefängnisraten viel höher. Unmittelbar nach der Wende hatten diese Länder die große Gefängnispopulation der kommunistischen Zeit reduziert. Politische Gefangene wurden zwar entlassen, aber bald danach stiegen die allgemeine Kriminalität und die Gefängnisstrafen über das vorkommunistische Maß hinaus an. Die Budgets (zuerst in Slowenien) weisen zudem hohe Investitionen für Vollzugseinrichtungen aus, sodass die Aufnahmekapazität erhöht wurde und die Haftbedingungen verbessert wurden.

Auf einem erheblich niedrigeren Niveau stiegen die Zahlen der Inhaftierungen auch in Westeuropa, wofür die Niederlande einen spektakulären Sonderfall bieten. In den siebziger Jahren waren die niederländischen Gefangenzahlen die niedrigsten in der westlichen Welt (mit Japan als einzigem Konkurrenten unter den reichen Ländern), so niedrig, dass sie zum Paragrafenfall des *Abolitionismus* ausgerufen wurden.⁷ Seit den neunziger Jahren allerdings änderte sich das Meinungsklima so gründlich, dass trotz nur geringer Steigerungen der polizeilichen Kriminalitätsrate sich die Zahl der Strafgefangenen verdreifachte. Die Analyse zeigt, dass die Gefangenzahlen aus zwei Gründen stiegen: Selbst dort, wo die Kriminalitätsrate konstant blieb, hatte die Staatsanwaltschaft mehr Gewaltdelikte (vor allem von jungen Einwanderern) zur Anklage gebracht, und, ohne dass die Zahl der Gerichtsurteile sich wesentlich erhöhte, tendierten die Gerichte zu höheren Strafen mit der Folge längerer Haftzeiten (Boone/Moerings 2007). Mit den zunehmenden sozialen Spannungen, die sich an steigender Einwanderung und multikultureller Gesellschaft entzündeten, war das permissive Klima der siebziger und frühen achtziger Jahre unter politischen Druck geraten. Die öffentliche Meinung forderte höhere Strafen und eine neue Generation von

7 Eine interessante Erklärung gab Downes (1988). Er erklärte das *Dutch miracle* aus der Mentalität der Utrechter Schule und der von ihr geprägten liberalen Richter. Zehn Jahre später musste er den gestiegenen *Punitivismus* einer neuen Generation von Richtern erklären; vgl. Downes 1998 sowie Downes/van Swaaningen 2007.

Staatsanwälten und Richtern folgte dem Trend. Entscheidend aber war, dass die Politik durch die Bewilligung von Gefängnisbauten das ihre dazu beitrug. Allerdings wurden die Budgets für die laufenden Kosten nicht erhöht, sodass der hohe Standard der Betreuung verringert werden musste. Auch sollte 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 differenzierteste System unter allen europäischen Staaten.

In den Publikationen der polizeilichen Zeitreihen wird davor gewarnt, hohe Korrelationen der polizeilichen Kriminalitätsrate mit denen der Justiz und Vollzugsstatistik zu erwarten. Von Holland zieht nach einem Vergleich der Kriminalitäts- und Vollzugsstatistik von Finnland, Schweden und den Niederlanden zwischen 1950 bis 1995 den Schluss, dass die Zahl der Gefängnisinsassen 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 „politischem Konstrukt“ (Holland 2003: 21–38).

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

Bezogen auf den Umfang und die Kosten der Justiz lässt sich fragen, ob die besser bezahlten Richter und das teurere Justizsystem schneller arbeiten als die mit weniger Personal und kleinerem Budget. Tabelle 8 zeigt einige Indikatoren, die hieran zweifeln lassen. Es ergibt sich kein einheitliches Bild. Italien, Polen und Slowenien arbeiten langsam, Deutschland und Frankreich etwas besser, aber die zügigsten sind die Niederländer und Spanier. Durchweg länger brauchen die Richter in postkommunistischen Länder, Polen und Slowenien mit skandalös langen Prozessen für einfache Scheckforderungen oder Mieterkündigungen. Kann man bei den letzteren und bei Kündigungen von Beschäftigungsverhältnissen noch soziale Schutzrechte vermuten, so sind generell Prozessdauern von mehr als einem Jahr wie in Italien, Polen und Slowenien doch eine Art der Rechtsverweigerung. Auffallend sind die niederländischen Gerichte, die trotz sparsamer Personalausstattung (vgl. Tabelle 4) ihre Prozesse sehr zügig erledigen.

Auch Berufungsquoten können nur mit etwas Hintergrundwissen interpretiert werden. Deutschland, Österreich und Italien weisen hohe Werte auf ebenso wie Ungarn und wiederum Slowenien. Nicht zu ersehen ist, ob hohe Berufungsquoten besonderes Misstrauen gegenüber der ersten Instanz anzei-

gen oder ob sie eine Folge von spezifischen Möglichkeiten des Prozessrechts sind. Nur genauere Evaluationsuntersuchungen von Prozessrecht und Gerichtsleistungen könnten dies beantworten.

Tabelle 8 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 2004. Eingangsgerichte betreffen in einigen Ländern wie etwa den Niederlanden, nicht nur Prozesse des Zivilrechts, sondern auch des Verwaltungs-, Finanz- und Sozialrechts, während die meisten Länder diese in gesonderte Gerichtsbarkeiten ausdifferenziert haben. Jedoch machen Zivilprozesse den überwiegenden Geschäftsanfall auch bei umfassenden Eingangsgerichten aus, sodass die hohen Berufungsquoten in der österreichischen und deutschen Tradition hervorstechen, während die Niederlande, Estland und England weniger rechtsmittelfreudig sind. Auch Prozessdauern sind nur zu interpretieren, wenn die Zusammensetzung nach Prozessgegenstand quantitativ bekannt ist. Einige Länder verzichten darauf, generelle Angaben zur Dauer zu machen, stellen aber etwa Daten zur Dauer von Ehescheidungsverfahren zur Verfügung. Hier jedoch sind wiederum die materiellrechtlichen und prozessualen Unterschiede zu groß, vor allem dadurch, dass Ehescheidungen nicht in allen Ländern gleichermaßen vor Gericht anhängig gemacht werden.

Deutlich interpretierbare Unterschiede dagegen weist die im Jahr 2000 weltweit durchgeführte Befragung von Rechtsanwälten aus. Sie wurde mittels standardisierter Fragebögen bei mittelgroßen Anwaltskanzleien in zentralen Städten durchgeführt, die als *Lex-Mundi*-Anwälte organisiert sind. Sie sollten die Dauer der Durchsetzung von zwei eindeutigen Fällen (dem Einklagen eines Schecks und der Mieträumungsklage) schätzen. 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* (Niederlande) und der *référé* (Frankreich). In 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.

VI. Vergleich von Kosten und Effizienz der Rechtssysteme

Daten zur Dauer von Verfahren und Berufungsquoten sind leider nur schwache Indikatoren für einen Qualitätsvergleich. Sie reichen jedoch aus, um

Tabelle 8: Berufungsquote und Dauer von Verfahren

	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	Italien	Spanien	England/Wales	Estland	Polen	Tschechien	Ungarn	Slowenien
Berufungsquote (%)*	23	32	7	13	22	17	k.A.	9	18	k.A.	25	21
Zivilgerichte 2004												
Dauer in Tagen bei streitigen Zivilprozessen 1. Instanz 2006	k.A.	135	k.A.	262	107	261	k.A.	k.A.	143	181	177	531
Dauer in Tagen inkl. Vollstreckung:**												
Scheck einfordern	331	434	52	226	630	183	160	305	1080	330	365	1003
Mieter kündigen	154	547	39	181	654	147	190	305	1000	270	365	1003

* Berufungsquote Zivilgerichte 2004 berechnet als Quote Entscheidungen 1. Instanz und Eingänge 2. Instanz (unabhängig von Berufungsfähigkeit).

** Dauer in Tagen bei eindeutiger Rechts- und Beweislage geschätzt von mittelgrossen Anwaltsbüros; Shleifer 2002 (Lex Mundi Projekt).

Quellen: CEPEJ 2006 (2008c); Dauer Zivilprozesse 2004; CEPEJ (2008b).

festzustellen, dass Korrelationen von Kosten und Personalaufwand keine simplen Rangreihen vom ‚Besten‘ abwärts ergeben. Jedoch erlauben unsere Indikatoren die Bildung von Gruppen von Ländern mit ähnlichen Prioritäten und Leistungsprofilen.

Deutlich zeichnet sich die Gruppe der deutschen und österreichischen Gerichte mit hohem Personalaufwand und hohen Justizbudgets ab. Deutlich ist auch, dass Ungarn, Slowenien und Tschechien an diese Tradition anschließen, bislang aufgrund des niedrigen Wohlstandsniveaus noch zu (in Euro gemessenen) geringeren Kosten. Obwohl diese Länder (und dazu gehört in dieser Hinsicht auch Italien) besonders viel Justizpersonal beschäftigen, brauchen sie vergleichsweise lange Zeit selbst für einfache Verfahren und weisen hohe Berufungsraten aus.

Den Rekord an überlanger Dauer von einfachen Zivilprozessen teilen sich Italien und Slowenien. Für Slowenien ist das verwunderlich, da seine Justiz bereits zu jugoslawischen Zeiten höhere Standards erfüllte, heute viele Richter und Rechtsanwälte zählt und wirtschaftlich schnell an Westeuropa anschließt. Polen dagegen steht für den postkommunistischen „Prototyp“ mit geringem Justizbudget, vielen Juristen, aber wenig zugelassenen Anwälten – ein System, das wegen seiner Ineffizienzen allgemein kritisiert wird.

Italien gehört mit Portugal oder Griechenland, die hier nicht weiter ausgewiesen sind, zum *Club Mediterrané* mit sehr vielen Anwälten und signifikant weniger Richtern und Justizpersonal. Die Justizsysteme dieser Länder weisen etwas weniger hohe Prozessraten, hohe Berufungsraten und zumeist lange Prozessdauern auf. Spanien allerdings, dessen Infrastruktur durchaus zum *Club* gehört, hat durch konsequente Bemühungen Erfolge bei der Effizienz 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 seine Prozesshäufigkeiten und -dauer liegen im westeuropäischen Mittelfeld.

Die niederländische Justiz bildet einen eigenen Typus. Sie beschäftigt relativ wenig Richter und zuarbeitendes Personal, weist aber trotzdem wenig Berufungsverfahren und extrem kurze Bearbeitungszeiten auf. Seine Rechtspolitik hat aber eine spektakuläre Zunahme an Prozessen (vor allem auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts) herbeigeführt. Die Zahl seiner Anwälte und Gefängnisinsassen (eine hohe, aber eher „scheinbare Korrelation“) ist von besonders niedrigen Raten über den europäischen Durchschnitt gestiegen. Sie hält aber auch – trotz einer inzwischen zehnjährigen Sparpolitik – ein effektives System der sozialen Rechtshilfe bereit. Damit und mit ihrer *ju-*

Tabelle 9: Öffentliche Ausgaben für das Rechtssystem in reichen Ländern 2004 (1995, 2000, 2002)

<i>Euro pro Kopf</i>	Deutschland	Österreich	Niederlande	Frankreich	England/ Wales	Kanada 2000	USA 2000	Japan 2002
Gerichte	186,0	159,0	46,8	336,3	38,1	21,0	80,0	47,6
Soziale Rechtshilfe (brutto)	5,6	3,0	21,1	4,7	56,2	~10	413	⁶
Anklage/Staatsanwaltschaft	1~9	1~6,5	2~9 (26)	10,4	14,5	6,0	⁵	7,8
Gefängnisse 2000	2,5	28	54	19	51	44	151	k.A.
Insgesamt Brutto	~127	~97	~131	~70	~130	~71	~244	~55

¹ Gerichte in Deutschland ohne Arbeitsgerichte, die nicht in den Landesministerien für die Justiz ressortieren. Gerichtsbudgets, hier und in Österreich minus Rechtshilfe und Staatsanwaltschaft (gemäß eigener, informierter Schätzung).

² Niederländische Angaben zur Staatsanwaltschaft beruhen auf eigener Schätzung. Die offiziellen Angaben zur Staatsanwaltschaft in Klammern schließen hier zu über 50 % Polizeidienste ein, die im internationalen Vergleich nicht zur Staatsanwaltschaft zählen.

³ Lokale Kosten von Gerichten in England und Frankreich nicht im nationalen Budget enthalten.

⁴ USA: Rechtshilfe inkl. Pflichtverteidiger in Strafsachen; ⁵ USA: Anklagebudget ist bei Gerichten eingeschlossen.

⁶ Japan: Rechtshilfe über Anwaltskammer (Rengoshi).

Quellen: CEPEJ 2004 (2008c). Daten für USA und Kanada aus: Legal Infrastructure of the Netherlands in International Perspective, Ministerie van Justitie, Den Haag 2000. Japan: <http://www.worldbank.org/legal>. Rechtshilfe wird von den Anwälten (*benngoshi*) getragen, siehe JFBA-Webseite.

Quelle Gefängnisse: European Sourcebook (2003–2007), Daten zu Österreich 1995, CDPC Kanada und USA vom Niederländischen Ministerium der Justiz, Den Haag 2000.

dicial self restraint gehörten die Niederlande vor zwanzig Jahren zu einer Gruppe mit den hier nicht weiter ausgewiesenen skandinavischen Ländern. Heute sind die Niederlande weitgehend zum westeuropäischen Durchschnitt aufgerückt.

England/Wales, aber 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. Sie beschäftigen wenige (allerdings gut bezahlte) professionelle Richter, darüber hinaus werden ihre Justizkosten auf viele (weitgehend auch lokale) Töpfe verteilt. Die Fallstatistik der Zivil- und der Strafjustiz zählt viele Bagatelverfahren; im Verwaltungs- und Arbeitsrecht dagegen verteilen sie sich (noch) über eine unübersichtliche Vielzahl 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 hängen die Rechtssysteme unterschiedlichen Vorstellungen von ‚Professionalität‘ und ‚öffentlicher Dienstleistung‘ an. Prägend ist oft das Einbeziehen von außergerichtlichen Institutionen des Zugangs zum Recht ebenso wie beim Vollzug von Entscheidungen. Der Vergleich hat verdeutlicht, dass mehr Personal und damit geringeres Arbeitspensum von Richtern nicht ohne weiteres zu effizienter Erledigung führt. Gerichtsarbeit je Fall kann mehr oder weniger gestreckt und gründlich sein, Parteien können sich mehr oder weniger hartnäckig verhalten.

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 die Rechtspflege besondere Routinen und abgekürzte Verfahren. Zum Teil aber entwickelt sie auch Infrastrukturen, um entlastende alternative Konfliktregelungen zu ermöglichen. Noch viel mehr als das *Civil Law* mit seinem kodifizierten Prozessrecht erlaubt es das *Common Law* mehr Gewicht auf Effizienz und Management zu legen. Je nach dem Grad der Zentralisierung der Rechtspflege haben Richter und übriges Personal dabei 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 mahnen uns, beim Vergleichen und beim Bilden von Indikatoren die qualitativen Dimensionen nicht zu vergessen, derentwegen wir Leistung und Effizienz der Rechtspflege zu messen versuchen.

VII. Appendix

Klassisch ist der Vergleich mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Japan. Unabhängig von allfälligen Veränderungen der Wechselkurse bleibt langfristig die Tatsache bestehen, dass die US-Amerikaner bedeutend mehr Steuergeld für ihr Rechtssystem ausgeben als alle anderen Länder der westlichen Welt, ganz im Gegensatz zum benachbarten Kanada, das eher noch unter den europäischen Ausgaben bleibt. Auch Japan bewegt sich innerhalb des Spektrums der europäischen Länder, bleibt aber deutlich unter dem Ausgabenniveau der reicheren Westeuropäer. Wenn man sich vor Augen hält, dass Japan bislang (d.h. 2004) immer noch nur 1,7 Richter je 100 000 Einwohner beschäftigt und 58 Strafgefangene je 100 000 Einwohnern festsetzt, dann wird deutlich, dass der Umfang der Justizinstitutionen in Japan sich (noch immer) weit hinter dem anderer reicher Länder bewegt. Auch in Japan allerdings ist eine bewusste Anpassung an westliche Standards zu beobachten (seit 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 bei den Ausgaben für Gefängnisse. Die Größe der Gefängnispopulation in den USA ist ein Skandalon, aber auch England hat seit langem proportional mehr Strafgefangene als der westeuropäische Kontinent und erst recht im Vergleich zu Japan. In Kontinentaleuropa korrelieren die Kosten für das Gefängniswesen nicht immer mit der Zahl der Gefangenen, statt dessen aber mit dem Aufwand für Personal, das im Strafvollzug arbeitet.

Literatur

- BLANKENBURG, ERHARD (1989) Prozessflut? – Indikatorenvergleich von Rechtskulturen auf dem europäischen Kontinent, Köln (Bundesanzeiger).
- BLANKENBURG, ERHARD ET. AL. (2000) Legal Culture in Five Central European Countries, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 19, Den Haag.
- BLANKENBURG, ERHARD (1997) Warum müssen Verkehrsunfälle vor Gericht? in: Zeitschrift für Rechtspolitik: 183–185.
- BOONE, MIRANDA / MOERINGS, MARTIN (2007) De cellenexplosie. Justitiële verkenningen, 33: 4.
- CEPEJ (2008a) European judicial systems 2002, Council of Europe, Strasbourg.
- CEPEJ (2008b) European judicial systems 2004, Council of Europe, Strasbourg.
- CEPEJ (2008c) European judicial systems 2006, Council of Europe, Strasbourg.

- DOUAT et al. (Dir.) (2001) Les budgets de la Justice en Europe, Documentation française, Coll. Perspectives de la justice, Paris.
- DOWNES, DAVID (1988) *Contrasts in Tolerance*, Oxford.
- DOWNES, DAVID (1998) *The Buckling of the Shield*, in: Weis, P./South, N. (Hrsg.) *Comparing Prison Systems*, Amsterdam.
- DOWNES, DAVID / SWAANINGEN, R. VAN (2007) *Changes in the penal climate*, in: Tony, Michael H./Bijbeld, Catrien (Hrsg.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago.
- EUROPEAN SOURCEBOOK (2003–2007) of Crime and Criminal Justice Statistics, WODC, Den Haag.
- HOLLAND, HANNS VON (2003) *Prison population as a political construct*, in: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* Vol. 4: 21–38.
- IRSIG-CNR (2001) *European Database on Judicial Systems*, Contini, Francesco (Hrsg.), Bologna.
- REGAN, FRANCIS et al. (1999) *The Transformation of Legal Aid*, Oxford Univ. Press.
- SHLEIFER, ANDREI et al. (2002) *Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project*, Worldbank Washington.
- SIMSA, CHRISTIANE (1995) *Die gerichtliche und außergerichtliche Regulierung von Verkehrsunfällen in Deutschland und in den Niederlanden*, Köln.