

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 69

Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs- (Finanz-)Prozesses

Von

Carl Hermann Ule



Duncker & Humblot · Berlin

CARL HERMANN ULE

Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs- (Finanz-) Prozesses

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 69

Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs- (Finanz-) Prozesses

Von

Dr. Carl Hermann Ule

em. o. Professor an der Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer
Oberverwaltungsgerichtsvicepräsident a. D.
Rechtsanwalt in Heidelberg



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04078 3

Vorwort

Habent sua fata libelli.

Daß das Manuskript dieses Buches erst fünf Jahre nach der Erteilung des Forschungsauftrages an mich zum Druck gegeben werden konnte, ist ein Umstand, für den ich nicht die Verantwortung trage. Vielmehr gingen die in meiner Hand liegenden vorbereitenden Arbeiten für die Untersuchung der Umstände, die für die Dauer des Verwaltungs-(Finanz-)Prozesses von Bedeutung sind (Ausarbeitung der Fragebögen, Aufstellung der Auswertungsanweisungen), zügig voran. Dabei hat mir mein früherer Assistent und damaliger Sozius Herr Rechtsanwalt Dr. *Dietrich Bahls* in Heidelberg wertvolle Hilfe geleistet. Fragebögen und Auswertungsanweisungen sind von ihm und mir in gemeinsamer Arbeit aufgestellt worden. Ihm verdanke ich manche aus seiner Berufserfahrung stammende Anregungen, die der Verbesserung der Fragebögen und der Auswertungsanweisungen gedient haben. Fragebögen und Auswertungsanweisungen sind auch mit dem zuständigen Referenten des Bundesministeriums der Justiz, Herrn Ministerialrat Dr. *Meyer-Ladewig*, und seinem Mitarbeiter, Herrn Amtsrat *Kaps*, durchgesprochen worden. Beiden Herren bin ich für viele Verbesserungsvorschläge zu Dank verpflichtet. Bei der Schlußredaktion der Fragebögen wurden auch die von Verwaltungs- und Finanzrichtern gegebenen Anregungen, soweit es mir zweckmäßig erschien, berücksichtigt.

Nach Eingang der Auswertungsergebnisse des von der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mittels elektronischer Datenverarbeitungsanlagen ausgewerteten Datenmaterials habe ich die Darstellung und Bewertung der Auswertungsergebnisse allein vorgenommen, weil Herr Dr. *Bahls* in dieser Zeit bereits durch seine Anwaltspraxis voll in Anspruch genommen war. Jedoch hat Herr Amtsrat *Kaps* mein Manuskript durchgesehen und sorgfältig auf Fehler überprüft. Ihm bin ich für diese Hilfe zu großem Dank verpflichtet.

Dieser Dank gebührt allen, die an dem Zustandekommen der Arbeit beteiligt gewesen sind, nicht zuletzt den Mitarbeitern des Rechenzentrums der Bundeswehr und der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung sowie den Schreibkräften meiner Kanzlei, die die wegen der vielen Zahlentabellen schwierigen handgeschriebenen Manuskripte der Fragebögen, der Auswertungsanweisungen und der Darstellung und Bewertung der Ergebnisse ins reine geschrieben haben.

Das Buch kommt in einem Zeitpunkt, in dem die vereinheitlichende Regelung des verwaltungsgerichtlichen und des finanzgerichtlichen Verfahrens in einem Gesetz (Verwaltungsprozeßordnung) vom Gesetzgeber in Angriff genommen werden soll, vielleicht gerade noch recht, um bestimmte Entscheidungen über den Inhalt dieser Regelung zu beeinflussen. Allerdings entsprechen die Ergebnisse dieser Untersuchung zu vielen Fragen dem, was nach der Erfahrung des Richters und Anwalts sowieso zu erwarten war. Jedoch liegen mit den Ergebnissen dieser Untersuchung zum ersten Mal hieb- und stichfeste Daten vor, die solche bloßen Erwartungen empirisch belegen können. Mit ihnen ist dem Gesetzgeber für manche rechtspolitische Entscheidung eine feste Grundlage gegeben, die auf der zuverlässigen Wiedergabe der gerichtlichen Praxis im Verwaltungs- und Finanzprozeß beruht. An einer solchen Untersuchung hatte es bisher gefehlt. Die Arbeit schließt daher eine Lücke, die um so mehr der Ausfüllung bedurfte, als für den Bereich des Zivilprozesses seit 1971/2 mit den Arbeiten von *Baumgärtel / Mes / Hohmann* eine solche Untersuchung bereits vorlag. Es ist zu wünschen, daß die für die Sozialgerichtsbarkeit durchgeführte Untersuchung noch so rechtzeitig abgeschlossen wird, daß sie in die Überlegungen des Gesetzgebers einbezogen werden kann.

Heidelberg, den 1. Oktober 1977

Carl Hermann Ule

Inhalt

Einleitung	9
Fragebogen für die 1. Instanz	14
Fragebogen für die 2. Instanz (Hinweis)	92
Erläuterungen zum Fragebogen für die 1. Instanz	93
Auszug aus der Auswertungsanweisung (1. Instanz)	99
Darstellung und Bewertung der Ergebnisse (1. Instanz)	101
Darstellung und Bewertung der Ergebnisse (2. Instanz)	170
Zusammenfassung	220

Einleitung

1. Vorgeschichte und Allgemeines

Für die Vorbereitung von Gesetzen zur Koordinierung und Verbesserung des Verfahrensrechts der drei öffentlich-rechtlichen Zweige der Gerichtsbarkeit sowie zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens ist rechtstatsächliches Material notwendig. Da die benötigten Rechtstatsachen den vorhandenen Statistiken in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit nicht zu entnehmen sind, wurde eine besondere Erhebung erforderlich. Das Bundesministerium der Justiz leitete deswegen im Juli 1972 im Benehmen mit den obersten Landesbehörden eine repräsentative Auswertung von Verfahrensakten der Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte und Oberverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe) ein. Die Methodik der Rechtstatsachenforschung lehnte sich an die von *Baumgärtel* für den Bereich des Zivilprozesses durchgeführte Untersuchung an¹. Die beteiligten Bundesressorts, die Präsidenten der obersten Gerichtshöfe des Bundes und die Verbände wurden vorher gehört. Der Bundesminister der Justiz erteilte der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer im Oktober 1972 einen entsprechenden Forschungsauftrag; diese betraute mich mit der Leitung des Projektes. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung begann zu einem späteren Zeitpunkt mit einer entsprechenden Untersuchung für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit, die unter der Leitung von Präsident des Landessozialgerichts a. D. Prof. Dr. *Rohwer-Kahlmann* stand. Ein Gutachten liegt noch nicht vor.

2. Gegenstand, Umfang und Methodik der Untersuchung

Die Untersuchung erstreckte sich auf 1 996 Akten aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz und 998 Akten aus der Finanzgerichtsbarkeit sowie 1 000 Akten aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2. Instanz. Einbezogen wurden durch Urteil oder Vorbescheid abgeschlossene Verfahren, soweit es sich um gewöhnliche Klage- und Berufungsverfahren (ohne Disziplinarsachen, Personalvertretungssachen und berufsgericht-

¹ Vgl. *Baumgärtel / Mes* und *Baumgärtel / Hohmann*, Rechtstatsachen zur Dauer des Zivilprozesses, 1. und 2. Instanz, Heft 31 und 33 der Prozeßrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von Professor Dr. Baumgärtel, Köln, Carl Heymanns Verlag 1971/1972.

liche Streitigkeiten) handelte, welche in der Zeit vom 1. Januar 1968 bis 31. Dezember 1968 anhängig gemacht und bis zum 31. Oktober 1973 abgeschlossen worden waren.

Die Einbeziehung von Verfahren, die auf andere Weise (durch Vergleich, Erledigung in der Hauptsache, Rücknahme der Klage oder der Berufung) abgeschlossen worden sind, erschien nicht angebracht, da diese Verfahren für die Dauer eines normalen Prozesses nicht kennzeichnend sind.

Hinsichtlich der Methodik war zu entscheiden, ob einer begleitenden Untersuchung (Befragung des jeweiligen Berichtstatters) oder der Untersuchung eines abgeschlossenen Jahrgangs der Vorzug gegeben werden sollte. Eine begleitende Untersuchung durch den Berichtstatter hätte den Vorzug gehabt, daß in relativ kurzer Zeit zuverlässige Ergebnisse neuesten Datums vorgelegen hätten. Diese Methode hätte es jedoch erforderlich gemacht, zahlreiche, durch ihre richterlichen Aufgaben schon über Gebühr in Anspruch genommene Richter zur Mitarbeit zu gewinnen. Überdies bestand die Gefahr, daß die begleitende Erhebung nicht ohne Einfluß auf das gewählte Verfahren sein würde. Für die Auswertung eines abgeschlossenen Jahrgangs sprach entscheidend die angestrebte Vergleichbarkeit mit der Untersuchung zur Dauer des Zivilprozesses. Diese Methode hat aber den Nachteil, daß man Ende 1973 auf Verfahren des Jahres 1968 zurückgreifen mußte, wollte man auch die sämtliche Instanzen durchlaufenden Verfahren und die Verfahren mit langer Prozeßdauer erfassen.

3. Verteilung der Akten auf die Gerichte und Aktenauswahl

Die in die Untersuchung einbezogenen Akten wurden nach einem festgelegten Auswahlatz gleichmäßig auf alle Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte und Oberverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe) verteilt. Der Auswahlatz, der in Beziehung zu bringen war mit den jeweils im Jahre 1968 anhängig gewordenen gewöhnlichen Klage- bzw. Berufungsverfahren, betrug für die Verwaltungsgerichte 5,2 %, für die Finanzgerichte 7,2 % und für die Oberverwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtshöfe) 16,9 %. Im Ergebnis entspricht die Zahl der untersuchten Akten etwa der Zahl von Prozeßakten, die den Untersuchungen von *Baumgärtel / Mes / Hohmann* zugrunde lagen. Die auf das jeweilige Gericht entfallenden Akten wurden nach der statistischen Methode des Zufallszahlensystems gezogen, so daß eine zufällige Auswahl gewährleistet war.

4. Grundlage der Untersuchung und Aktenauswertung

Die so ermittelten Akten wurden anhand je eines Fragebogens für die 1. und 2. Instanz (vgl. den Fragebogen für die 1. Instanz nebst Erläuterungen unten S. 14 ff.; der Fragebogen für die 2. Instanz entspricht inhaltlich im wesentlichen dem Fragebogen für die 1. Instanz) von Richtern, Beamten des höheren Dienstes, Referendaren und, soweit letztere nicht zur Verfügung standen, von Beamten des gehobenen Dienstes ausgewertet. Die Auswerter waren in Auswertungsgruppen zusammengefaßt und standen unter der Leitung von Richtern, die zuvor in einer Einführungsbesprechung im Bundesministerium der Justiz in das Ziel und die Methodik der Aktenauswertung eingewiesen worden waren. Die sich aus dem Fragenkatalog ergebenden Antworten wurden in ein maschinell lesbares Formblatt übertragen.

5. Elektronische Datenerfassung und -verarbeitung

Die durch die Aktenauswertung gewonnenen Daten wurden im Rechenzentrum der Bundeswehr optisch erfaßt und auf Magnetband gespeichert. Das Datenmaterial wurde von der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH Bonn, St. Augustin, unter Mitwirkung des Bundesministeriums der Justiz aufbereitet, auf seine Vollständigkeit und Schlüssigkeit überprüft und schließlich mittels elektronischer Datenverarbeitungsanlagen ausgewertet. Grundlage dieser elektronischen Auswertung war eine sich auf beide Instanzen erstreckende Auswertungsanweisung (unten S. 99 f.).

6. Zum weiteren zeitlichen Ablauf

Die vorbereitenden Arbeiten (Erstellung des Fragebogens nebst Erläuterungen, Abstimmung mit den obersten Landesbehörden, Aufstellung der Auswertungsgruppen, Einführung der aufsichtführenden Richter in das Ziel und die Methodik der Untersuchung usw.) waren Ende des Jahres 1973 abgeschlossen, so daß zu Beginn des Jahres 1974 mit der Auswertung der Akten bei Gericht begonnen werden konnte. Die Aktendurchsicht und die manuelle Erfassung der Daten waren im Mai 1974 beendet. Ebenso zügig verlief die maschinelle Erfassung der Daten durch das Rechenzentrum der Bundeswehr. Der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung wurden die gespeicherten Daten im Juli 1974 zur Aufbereitung, Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung sowie zur elektronischen Auswertung übergeben. Bei der Aufbereitung des Datenmaterials durch die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung ergaben sich Schwierigkeiten, deren Beseitigung sehr zeitraubend