

Schriften zum Prozessrecht

---

Band 75

**Außergerichtliche Vorverfahren  
in Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit**

Von

**Wolfgang Preibisch**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**WOLFGANG PREIBISCH**

**Außergerichtliche Vorverfahren in Streitigkeiten  
der Zivilgerichtsbarkeit**

**Schriften zum Prozessrecht**

**Band 75**

# Außergerichtliche Vorverfahren in Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit

Von

Dr. Wolfgang Preibisch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 05143 2

## **Vorwort**

Diese Untersuchung hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im Jahre 1980 als Dissertation vorgelegen. Die Arbeit wurde durch Herrn Prof. Dr. Baumann betreut. Für seine Unterstützung und zahlreichen Hinweise möchte ich mich an dieser Stelle bedanken. Herrn Prof. Dr. Broermann danke ich für die Aufnahme in die „Schriften zum Prozeßrecht“.

Bonn, im April 1982

*Wolfgang Preibisch*



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> . . . . .	29
I. <i>Thematische Einführung</i> . . . . .	29
II. <i>Die praktische Bedeutung der Untersuchung</i> . . . . .	30
III. <i>Die rechtspolitische Bedeutung der Untersuchung</i> . . . . .	31
1. Beitrag zur Lösung der im Privatrecht bestehenden Rechts- schutzprobleme . . . . .	31
2. Beitrag zum Problem der Vereinheitlichung der Verfahrens- ordnungen . . . . .	31
IV. <i>Der Gang der Untersuchung</i> . . . . .	32

### Erster Teil

#### Überblick über die Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit

##### 1. Abschnitt

#### ZUM BEGRIFF „VORVERFAHREN IN STREITIGKEITEN DER ZIVILGERICHTSBARKEIT“ – ABGRENZUNG DES THEMAS –

<b>A. Das Begriffsmerkmal „außergerichtlich“</b> . . . . .	34
I. <i>Abgrenzung von den gerichtlichen Vorverfahren</i> . . . . .	34
II. <i>Abgrenzung von den Verfahren vor Gremien mit Gerichtsqualität</i> . . . . .	35
1. Das Verfahren vor den baden-württembergischen Gemeinde- gerichten . . . . .	36
2. Das Verfahren vor den Friedensgerichten in Württemberg- Baden . . . . .	36
3. Das Verfahren nach § 35 BJagdG . . . . .	37

<b>B. Das Begriffsmerkmal „Vorverfahren“</b> . . . . .	37
<i>I. Das Erfordernis eines eigenständigen Verfahrens</i> . . . . .	37
1. Kontradiktorische Streitregelungen . . . . .	38
2. Nichtkontradiktorische Streitregelungen . . . . .	38
a) Stellungnahmen i.S. des § 93 ZPO . . . . .	38
b) Nichtkontradiktorische Vorschaltverfahren vor Verwaltungsbehörden . . . . .	38
c) Das Beschwerderecht des Arbeitnehmers nach §§ 84 f BetrVG . . . . .	40
<i>II. Das Erfordernis der vollständigen richterlichen Überprüfbarkeit</i> . . . . .	40
1. Das Verfahren vor endgültig entscheidenden Verwaltungsstellen . . . . .	41
2. Das Schiedsgerichtsverfahren . . . . .	42
3. Das Schiedsgutachterverfahren . . . . .	42
4. Das Schlichtungsverfahren in Regelungsstreitigkeiten . . . . .	43
5. Das Verfahren der Vereins- und Verbandsgerichtsbarkeit . . . . .	45
<b>C. Das Begriffsmerkmal „Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit“</b> . . . . .	46
<i>I. Abgrenzung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihren Vorverfahren</i> . . . . .	46
1. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten . . . . .	46
2. Zivilprozeßsachen kraft Zuweisung . . . . .	46
3. Streitigkeiten, bei denen die Zuständigkeit der Zivilgerichte umstritten ist . . . . .	46
4. Kartell- und patentrechtliche Streitigkeiten . . . . .	47
<i>II. Abgrenzung von den Verfahren der Justizverwaltung</i> . . . . .	49
1. Das Verfahren zur Entscheidung über Maßnahmen i.S. der §§ 23 ff EGGVG . . . . .	49
2. Das Verfahren nach der Hinterlegungsordnung . . . . .	49
3. Das Verfahren nach dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen . . . . .	49
<i>III. Abgrenzung von der freiwilligen Gerichtsbarkeit und ihren Vorverfahren</i> . . . . .	49

1. Das Verfahren vor der Schiedsstelle nach dem Verwertungsgesellschaftengesetz . . . . .	50
2. Das Verfahren vor den hessischen Ortsgerichten . . . . .	50
<i>IV. Abgrenzung von den Vorverfahren des Strafprozesses . . . . .</i>	<i>50</i>

## 2. Abschnitt

### DIE EINZELNEN AUSSERGERICHTLICHEN VORVERFAHREN IN STREITIGKEITEN DER ZIVILGERICHTSBARKEIT

<b>A. Die vorhandenen Vorverfahren . . . . .</b>	<b>51</b>
<i>I. In bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten . . . . .</i>	<i>51</i>
1. In arbeitsrechtlichen Streitigkeiten . . . . .	52
a) § 111 II ArbGG . . . . .	52
b) §§ 28 ff des Gesetzes über Arbeitnehmererfindungen . . . . .	53
c) § 76 BetrVG . . . . .	53
d) Die vorläufigen Entscheidungen des Seemannsamtes nach dem Seemannsgesetz . . . . .	53
e) Erstattungsgesetz . . . . .	54
2. In mietrechtlichen Streitigkeiten . . . . .	54
3. In Streitigkeiten zwischen Berufskollegen . . . . .	55
a) § 73 II Nr. 2 der Bundesrechtsanwaltsordnung . . . . .	55
b) Die Landesgesetze über die Ärztekammern . . . . .	55
c) § 27 a UWG . . . . .	55
d) Die freiwilligen Einigungsstellen der Industrie- und Handelskammern . . . . .	56
4. In Verbraucherstreitigkeiten . . . . .	57
a) Die Gütestellen der Handwerksinnungen und -kammern . . . . .	57
b) Die Güteverfahren vor den Kammern der freien Berufe . . . . .	58
aa) Das Verfahren vor den Rechtsanwaltskammern . . . . .	58
bb) Die Schlichtungsstelle der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen . . . . .	58
cc) Die Schlichtungsstellen für Arzthaftpflichtfragen der Ärztekammern . . . . .	58
c) Die Schlichtungsstellen für Verbraucherbeschwerden der Industrie- und Handelskammern . . . . .	59
d) Von Verbänden eingerichtete Güteverfahren . . . . .	60
e) Das Verfahren nach § 18 Nr. 2 der VOB, Teil B . . . . .	60
5. In versicherungsrechtlichen Streitigkeiten: § 14 PflversG . . . . .	60

6. Vorverfahren zur Feststellung von Schäden . . . . .	61
a) § 35 BJagdG . . . . .	61
b) Das Feldordnungsrecht . . . . .	62
c) Das NTS-AG . . . . .	62
7. In allen Streitigkeiten . . . . .	63
a) Die Öffentlichen Rechtsauskunft- und Vergleichsstellen in Hamburg und Lübeck . . . . .	63
b) Das Verfahren vor dem Schiedsmann . . . . .	64
c) Das Abhilfeverfahren nach dem BayAGZPOuKO . . . . .	64
 <i>II. In Zivilprozeßsachen kraft Zuweisung . . . . .</i>	 65
1. In Entschädigungssachen . . . . .	65
a) Bundesleistungsgesetz . . . . .	66
b) Energiesicherungsgesetz 1975 . . . . .	66
c) Schutzbereichsgesetz . . . . .	66
d) Fluglärmgesetz . . . . .	66
e) Landbeschaffungsgesetz . . . . .	67
f) Luftverkehrsgesetz . . . . .	67
g) Zollgesetz . . . . .	67
h) Gräbergesetz . . . . .	67
i) Telegraphenwegesgesetz . . . . .	68
j) Kleingartenrecht . . . . .	68
k) Bundesentschädigungsgesetz . . . . .	68
l) Bundesimmissionsschutzgesetz . . . . .	69
m) Bundeswasserstraßengesetz . . . . .	69
n) Wasserrecht . . . . .	70
o) Die Enteignungsgesetze der Länder . . . . .	70
2. In Bausachen (nach dem Bundesbaugesetz und dem Städte- bauförderungsgesetz) . . . . .	71
 <b>B. Abgeschaffte Vorverfahren . . . . .</b>	 72
I. <i>Das Vorverfahren der Strandungsordnung . . . . .</i>	72
II. <i>Das Vorverfahren nach § 75 Gewerbeordnung . . . . .</i>	73
 <b>C. Angestrebte Vorverfahren . . . . .</b>	 73
I. <i>Der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittel-         rechts . . . . .</i>	73
II. <i>Der Entwurf zur Reform des Staatshaftungsrechts . . . . .</i>	74

## Zweiter Teil

**Der Standort der Vorverfahren in der Rechtsordnung***3. Abschnitt*

## SINN UND ZWECK DER EINZELNEN VORVERFAHREN

<b>A. Die Gemeinsamkeiten der Vorverfahren</b> . . . . .	75
<i>I. Beilegung von Streitigkeiten auf besonders schwierigen Rechtsgebieten</i> . . . . .	75
<i>II. Vermeidung von Gerichtsverfahren</i> . . . . .	77
<b>B. Die unterschiedlichen Zwecke der einzelnen Vorverfahren</b> . . . . .	78
<i>I. Wahrung der guten Beziehungen zwischen den Parteien</i> . . . . .	78
<i>II. Schnelle Klärung von Streitigkeiten</i> . . . . .	80
<i>III. Kostenersparnis</i> . . . . .	81
<i>IV. Klärung von Bagatellstreitigkeiten</i> . . . . .	82
<i>V. Gleichmäßige Behandlung schwieriger Streitigkeiten</i> . . . . .	83
<i>VI. Rechtsschutzfunktion</i> . . . . .	83
<i>VII. Vermeidung überflüssiger Prozesse</i> . . . . .	84
<i>VIII. Entlastung der Gerichte</i> . . . . .	85

*4. Abschnitt*DIE RECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT AUSSERGERICHTLICHER  
VORVERFAHREN IN STREITIGKEITEN  
DER ZIVILGERICHTSBARKEIT

<b>A. Die Verfassungsmäßigkeit der Vorverfahren</b> . . . . .	86
<i>I. Die Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Gerichtsschutzgarantien</i> . . . . .	86
1. Die verfassungsrechtlichen Gerichtsschutzgarantien . . . . .	86
2. Die Bedeutung der Garantien für die Vorverfahren . . . . .	87

<i>II. Vereinbarkeit mit Art 92 GG</i> . . . . .	88
1. Die verschiedenen Interpretationen des Art 92 GG . . . . .	89
a) Zur formellen und materiellen Interpretation des Begriffs „rechtsprechende Gewalt“ . . . . .	89
b) Zum Rechtsprechungsmonopol des Richters . . . . .	91
2. Art. 92 GG und Vorverfahren, in denen keine verbindliche Entscheidung getroffen wird . . . . .	91
3. Art 92 GG und Vorverfahren, die mit einer Entscheidung enden, die verbindlich werden kann . . . . .	92
<i>III. Vereinbarkeit mit Art 20 II und 101 I GG</i> . . . . .	95
<b>B. Die gesetzliche Zulässigkeit der Vorverfahren</b> . . . . .	96
<i>I. Die Vereinbarkeit von Vorverfahren vor Verwaltungsbehörden        mit den Gesetzesbestimmungen über die Zuständigkeit der        Verwaltungsgerichte</i> . . . . .	96
<i>II. Die Zulässigkeit landesrechtlicher Vorverfahrensregelungen</i> . . .	97
<i>III. Die Zulässigkeit satzungsrechtlicher Vorverfahrensregelungen</i> . .	99
<i>IV. Die Zulässigkeit vertraglicher Vorverfahrensregelungen</i> . . . . .	100

### Dritter Teil

#### Die Ausgestaltung der Vorverfahren

##### 5. Abschnitt

#### BILDUNG UND BESETZUNG DER VORVERFAHRENSSTELLEN

##### 6. Abschnitt

<b>A. Die Zahl der Vorverfahrensstellen</b> . . . . .	104
<b>B. Die Zahl der Mitglieder der Vorverfahrensstellen</b> . . . . .	105
<b>C. Die Auswahl der Mitglieder</b> . . . . .	106
<b>D. Die von den Mitgliedern zu erfüllenden Anforderungen</b> . . . . .	109
<i>I. Anforderungen an die persönliche Integrität</i> . . . . .	109
<i>II. Anforderungen zur Sicherstellung einer paritätischen Besetzung</i>	110

III. Anforderungen hinsichtlich der Sachkunde . . . . .	111
<b>E. Die Möglichkeiten der Parteien, die Abberufung von Mitgliedern zu erreichen . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>F. Die Stellung der Mitglieder der Vorverfahrensstelle . . . . .</b>	<b>115</b>
I. Weisungsgebundenheit . . . . .	115
II. Schweigepflicht . . . . .	116

6. Abschnitt

DIE ARBEITSWEISE DER VORVERFAHRENSSTELLEN

<b>A. Die für die Gütestellen geltenden Verfahrensregeln . . . . .</b>	<b>117</b>
I. Entsprechende Anwendung des Prozeßrechts . . . . .	117
II. Freies Ermessen der Vorverfahrensstellen . . . . .	118
<b>B. Die Verfahrensgrundsätze . . . . .</b>	<b>120</b>
I. Die Geltung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs . . . . .	120
II. Die Geltung des Grundsatzes der Mündlichkeit . . . . .	121
III. Die Geltung des Verhandlungsgrundsatzes und des Untersuchungsgrundsatzes . . . . .	122
IV. Die Geltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit . . . . .	122
V. Die Geltung des Beschleunigungsgrundsatzes . . . . .	123
<b>C. Der Antrag auf Einleitung des Vorverfahrens . . . . .</b>	<b>124</b>
<b>D. Die Mitwirkung von Bevollmächtigten oder Beiständen im Vorverfahren . . . . .</b>	<b>125</b>
<b>E. Mittel zur Sachverhaltsaufklärung . . . . .</b>	<b>127</b>
I. Die Beweismittel . . . . .	127
1. Augenschein . . . . .	127
2. Zeugen . . . . .	128
3. Eidesstattliche Versicherung . . . . .	130
4. Sachverständigen-Beweis . . . . .	130

5. Urkundenbeweis, Parteivernehmung . . . . .	131
<i>II. Die Grenzen der Beweisaufnahme</i> . . . . .	132
1. Die Begrenzung der Beweismittel . . . . .	132
2. Weitere Schranken der Beweisaufnahme auf dem Wesen des Vorverfahrens . . . . .	132
<b>F. Das Ergebnis des Vorverfahrens</b> . . . . .	133
<i>I. Die möglichen Ergebnisse</i> . . . . .	133
1. Erledigung des Streitiges . . . . .	133
2. Vergleich . . . . .	134
3. Zurückweisung des Antrages als unzulässig . . . . .	135
4. Entscheidung in der Sache . . . . .	135
<i>II. Die Entscheidungsfindung</i> . . . . .	137
1. Die Beratung . . . . .	137
2. Die erforderliche Stimmenmehrheit . . . . .	137
3. Zur Bindung an Anträge . . . . .	138
4. Der Entscheidungsmaßstab . . . . .	139
5. Die Zulässigkeit von Versäumnisprüchen . . . . .	140
<i>III. Die Vollstreckbarkeit von Vergleichen und Sachentscheidungen</i>	141
1. Vorverfahren, die zu keinem Vollstreckungstitel führen . . . .	141
2. Vorverfahren, bei denen nur die vor der Vorverfahrensstelle geschlossenen Vergleiche Vollstreckungstitel sind . . . . .	142
3. Vorverfahren, bei denen auch die Sachentscheidungen Voll- streckungstitel sind . . . . .	143
4. Besondere Vollstreckungsregelungen . . . . .	144

### 7. Abschnitt

#### DIE KOSTEN DES VORVERFAHRENS

<b>A. Gebührenfreie Verfahren</b> . . . . .	145
<b>B. Verfahren, deren Kosten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens von einer Partei allein oder von beiden Parteien zu tragen sind</b> . . . .	146
<i>I. Verfahren, deren Kosten von einer Partei allein zu tragen sind</i>	146
<i>II. Verfahren, bei denen die Kosten von beiden Parteien zu tragen sind</i> . . . . .	147

<b>C. Verfahren, deren Kosten von der unterlegenen Partei zu tragen sind</b>	148
<b>D. Zur Höhe der Kosten</b> . . . . .	148

Vierter Teil

**Die Auswirkungen der Vorverfahren auf den nachfolgenden Prozeß  
in der Hauptsache**

*8. Abschnitt*

**DIE UNTERSCHIEDLICHEN AUSWIRKUNGEN  
DES OBLIGATORISCHEN UND DES  
FREIWILLIGEN VORVERFAHRENS**

<b>A. Die obligatorischen und die freiwilligen Vorverfahren</b> . . . . .	152
<i>I. Obligatorische Vorverfahren</i> . . . . .	152
<i>II. Freiwillige Vorverfahren</i> . . . . .	153
<i>III. Vorverfahren, die teils obligatorisch, teils freiwillig sind</i> . . . . .	155
<i>IV. Vorverfahren, bei denen streitig ist, ob sie obligatorisch sind</i> . . . . .	155
<b>B. Die Auswirkungen des obligatorischen Vorverfahrens auf den Prozeß</b>	156
<i>I. Art und Weise der gerichtlichen Prüfung</i> . . . . .	156
1. Die Rechtsnatur der Obligation: Die Bedeutung der Obligation für den Prozeß . . . . .	156
2. Berücksichtigung der Notwendigkeit des Vorverfahrens von Amts wegen oder nur auf Einrede . . . . .	158
a) Die Vorschriften über die einzelnen Vorverfahren . . . . .	158
b) Meinungsstand . . . . .	159
c) Stellungnahme . . . . .	160
aa) Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren . . . . .	160
bb) Vertraglich vorgesehene Verfahren . . . . .	160
3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung des Gerichts . . . . .	161
a) Meinungsstand . . . . .	161
b) Stellungnahme . . . . .	161
4. Die Folgen des fehlenden Vorverfahrens: Verweisung, Aussetzung oder Klageabweisung . . . . .	163
a) Verweisung . . . . .	163
b) Aussetzung oder Vertagung . . . . .	163

aa) Gesetzliche Regelungen . . . . .	163
bb) Meinungsstand . . . . .	164
cc) Stellungnahme . . . . .	164
<i>II. Die Voraussetzungen für das Eingreifen der Obligation . . . . .</i>	<i>165</i>
1. Das Bestehen der Vorverfahrensstelle als Voraussetzung der Obligation . . . . .	166
2. Die Abdingbarkeit der Obligation . . . . .	167
a) Gesetzliche Regelungen . . . . .	167
b) Meinungsstand . . . . .	167
c) Stellungnahme . . . . .	168
3. Die Ersetzung des Vorverfahrens durch Klage und Klageabweisungsantrag . . . . .	168
4. Die Geltung der Obligation bei Klagen aus außergerichtlichen Einigungen . . . . .	169
5. Die Geltung der Obligation bei besonderen Verfahrensarten . . . . .	170
a) Widerklage . . . . .	171
b) Aufrechnung . . . . .	171
c) Verfahren zur Erlangung einstweiligen Rechtsschutzes . . . . .	172
d) Beweissicherungsverfahren . . . . .	173
e) Urkunden- und Wechselprozeß . . . . .	173
f) Interventions- oder Nebeninterventionsklage . . . . .	174
g) Mahnverfahren . . . . .	174
h) Antrag auf Prozeßkostenhilfe . . . . .	174
i) Wiederaufnahmeverfahren . . . . .	174
j) Schiedsgerichtsverfahren . . . . .	174
k) Weitere Verfahren . . . . .	175
<i>III. Die Erfordernisse für die Erfüllung der Klagevoraussetzung . . . . .</i>	<i>175</i>
1. Erstes grundsätzliches Erfordernis: Identität der im Vorverfahren und im Prozeß geltend gemachten Ansprüche . . . . .	175
a) Die Zulässigkeit der Klageänderung . . . . .	176
b) Die Zulässigkeit des Subjektwechsel . . . . .	176
2. Zweites grundsätzliches Erfordernis: Sachentscheidung . . . . .	178
3. Die Ausnahmen von dem Grundsatz, daß eine Sachentscheidung notwendig ist . . . . .	179
a) Allgemeines . . . . .	179
b) Das Vorverfahren endet, aber ohne Sachentscheidung . . . . .	180
aa) Vergleich . . . . .	180
bb) Rücknahme des Antrags . . . . .	180

cc) Die zur Entscheidung erforderliche Mehrheit kommt nicht zustande . . . . .	180
dd) Das Gremium lehnt den Antrag als unzulässig ab . . . . .	181
c) Das Vorverfahren wird nicht in angemessener Zeit beendet . . . . .	181
aa) Untätigkeit der Vorverfahrensstelle . . . . .	182
bb) Verschulden des Beklagten . . . . .	183
cc) Verschulden des Klägers . . . . .	183
4. Die Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens . . . . .	183
a) Der Verfahrensfehler ist nicht vom Kläger zu verantworten . . . . .	184
b) Der Verfahrensfehler ist vom Kläger zu vertreten . . . . .	184
c) Besondere Verfahrensfehler . . . . .	185
aa) Nichtigkeit des Spruches . . . . .	186
bb) Spruch einer unzuständigen Stelle . . . . .	186
<b>C. Die Auswirkungen des freiwilligen Vorverfahrens auf den Prozeß . . . . .</b>	<b>187</b>
I. Der Antragsteller klagt während des Vorverfahrens . . . . .	187
II. Der Antragsgegner klagt während des Vorverfahrens . . . . .	188
III. Ein Dritter klagt während des Vorverfahrens: Bei Mehrheit von Schuldner und Gläubigern . . . . .	188
<b>D. Die Zweckmäßigkeit obligatorischer Vorverfahren . . . . .</b>	<b>189</b>
I. Die Tauglichkeit des freiwilligen Vorverfahrens zur Erreichung der Vorverfahrens-Ziele . . . . .	189
II. Argumente gegen das notwendige Vorverfahren . . . . .	190
III. Ergebnis . . . . .	191

9. Abschnitt

DIE AUSWIRKUNGEN VON KLAGEFRISTEN

<b>A. Die vorhandenen Klagefristen und ihre Wirkung . . . . .</b>	<b>193</b>
I. Die vorhandenen Klagefristen . . . . .	193
II. Die Wirkung der Klagefristen . . . . .	194
<b>B. Die prozessuale Bedeutung der Klagefrist . . . . .</b>	<b>196</b>

<i>I. Berücksichtigung von Amts wegen oder nur auf Einrede .</i>	197
<i>II. Maßgeblicher Zeitpunkt . . . . .</i>	197
<i>III. Verzicht, Verlängerung . . . . .</i>	198
<i>IV. Erfordernisse für die Wahrung der Frist . . . . .</i>	198
1. Die von der Klage zu erfüllenden Voraussetzungen . . . . .	198
2. Andere Formen der Anrufung des Richters . . . . .	199
3. Die Fristwahrung im Falle der Rechtsnachfolge . . . . .	200
<i>V. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand . . . . .</i>	200
<i>VI. Beginn der Klagefrist . . . . .</i>	201
1. Spruch in der Sache . . . . .	201
2. Wirksamer Spruch . . . . .	202
3. Ordnungsgemäße Bekanntgabe des Spruches . . . . .	202
<i>VII. Auswirkungen auf die Parteirollen im Prozeß . . . . .</i>	203
<i>VIII. Auswirkungen auf die Zulässigkeit von Klageänderung und     Widerklage . . . . .</i>	203
<b>C. Zur Zweckmäßigkeit von Klagefristen . . . . .</b>	<b>204</b>

### 10. Abschnitt

#### WEITERE AUSWIRKUNGEN DES VORVERFAHRENS AUF DEN PROZESS

<b>A. Auswirkungen auf den Streitgegenstand, die Klageanträge und den Urteilstenor . . . . .</b>	<b>206</b>
<i>I. Einfluß auf den Streitgegenstand . . . . .</i>	<i>206</i>
<i>II. Einfluß auf die Klageanträge und den Urteilstenor . . . . .</i>	<i>207</i>
1. Vorverfahren, bei denen kein Einfluß auf Anträge und Tenor möglich ist . . . . .	207
2. Vorverfahren, bei denen ein Einfluß auf Anträge und Tenor möglich ist . . . . .	208
a) Die Klage hebt den Spruch nicht auf . . . . .	208
b) Die Klage hebt den Spruch auf . . . . .	209
c) Zur Zweckmäßigkeit der beiden Lösungen . . . . .	210

<b>B. Auswirkungen auf die Beweisführung</b> . . . . .	211
I. <i>Einfluß auf die Beweislast</i> . . . . .	211
II. <i>Die Wirkung von im Vorverfahren abgelegten Geständnissen</i> . . . . .	211
III. <i>Die Verwertung der im Vorverfahren erhobenen Beweise</i> . . . . .	212
IV. <i>Die Verwertung von im Vorverfahren erstatteten Sachverständigen-</i> <i>gutachten</i> . . . . .	213
1. Die allgemeinen Grundsätze . . . . .	213
2. Einzelfälle, in denen Gutachten des Vorverfahrens im Prozeß nicht verwertet werden können . . . . .	216
<b>C. Auswirkungen des Vorverfahrens auf Fristen, von deren Einhaltung          die Prozeßentscheidung abhängt</b> . . . . .	216
I. <i>Gesetzliche Regelungen</i> . . . . .	217
1. Notwendige Vorverfahren . . . . .	217
2. Freiwillige Vorverfahren . . . . .	218
3. § 209 II Nr. 1 a BGB . . . . .	218
II. <i>Rechtsprechung und Schrifttum</i> . . . . .	218
III. <i>Stellungnahme</i> . . . . .	219
1. Das Verhältnis der in den Vorverfahrensregelungen vorgese- henen Klagefristen zu den Fristen des allgemeinen Rechts . . . . .	219
2. Notwendige Vorverfahren . . . . .	219
3. Freiwillige Vorverfahren . . . . .	219
4. Wahrung, Hemmung oder Untersuchung . . . . .	220
<b>D. Auswirkungen auf die Kostenentscheidung des Gerichts</b> . . . . .	221
I. <i>Die „oktroierten“ Vorverfahren in Entschädigungsstreitig-</i> <i>keiten</i> . . . . .	221
II. <i>Die anderen Vorverfahren</i> . . . . .	222
1. Gesetzliche Regelungen . . . . .	222
2. Rechtsprechung und Schrifttum . . . . .	222
3. Stellungnahme . . . . .	223
<b>E. Zur Ausschließung und Ablehnung von Personen, die im Vorverfah-</b> <b>ren mitwirkten</b> . . . . .	224
I. <i>Richter</i> . . . . .	224

<i>II. Sachverständige</i> . . . . .	225
Zusammenfassung . . . . .	225

## Fünfter Teil

### Die Zweckmäßigkeit außergerichtlicher Vorverfahren

#### *11. Abschnitt*

#### DIE TRAGWEITE DER GRÜNDE, DIE ZUR ABSCHAFFUNG EINZELNER VORVERFAHREN FÜHRTEN

<b>A. Die Gründe für die Abschaffung des § 75 GewO</b> . . . . .	229
<b>B. Die Gründe für die Aufhebung der §§ 101 ff ArbGG 1926</b> . . . . .	230
<b>C. Die Gründe für die Abschaffung der §§ 36 ff StrandO</b> . . . . .	230

#### *12. Abschnitt*

#### DIE ERFAHRUNGEN, WELCHE BEI DER DURCHFÜHRUNG DER EINZELNEN VORVERFAHREN GESAMMELT WURDEN

<b>A. Zum Material</b> . . . . .	232
<b>B. Die Inanspruchnahme der Vorverfahrensstellen</b> . . . . .	233
<i>I. Die Zahlen und Erfahrungen</i> . . . . .	234
<i>II. Bewertung</i> . . . . .	242
1. Unkenntnis der Möglichkeit eines Vorverfahrens . . . . .	243
2. Unkenntnis der Rechtslage . . . . .	244
3. Scheu, die Vorverfahrensstelle anzurufen . . . . .	244
4. Mangelndes Vertrauen in die Vorverfahrensstellen . . . . .	245
<b>C. Die Effektivität der Vorverfahrensstellen bei der Streitbeilegung</b> . . . . .	245

Inhaltsverzeichnis	21
I. Die Zahlen und Erfahrungen . . . . .	246
II. Bewertung . . . . .	256
<b>D. Der Einfluß des Vorverfahrens auf die Dauer des Rechtsschutzverfahrens . . . . .</b>	<b>259</b>
I. Die Dauer der Vorverfahren . . . . .	259
II. Der Einfluß des Vorverfahrens auf die Dauer anschließender Prozesse . . . . .	261
<b>E. Die Kosten des Vorverfahrens . . . . .</b>	<b>261</b>
<b>F. Die Einschätzung des Vorverfahrens in Wissenschaft und Praxis . . . . .</b>	<b>262</b>
I. Die allgemeinen Beurteilungen . . . . .	262
II. Änderungsvorschläge . . . . .	266
Ergebnis . . . . .	266

*13. Abschnitt*

**DIE EIGNUNG DES AUSSERGERICHTLICHEN VORVERFAHRENS,  
DEN PROBLEMEN DER ZIVILGERICHTSBARKEIT  
ABZUHelfEN**

<b>A. Überblick über die Probleme der Zivilgerichtsbarkeit . . . . .</b>	<b>267</b>
<b>B. Die Überlastung der Gerichte. . . . .</b>	<b>269</b>
I. Ausmaß und Gründe der Überlastung . . . . .	269
1. Die Überlastung der ordentlichen Gerichte . . . . .	269
2. Die Überlastung der Arbeitsgerichte . . . . .	272
II. Das außergerichtliche Vorverfahren als Möglichkeit, der Überlastung entgegenzuwirken . . . . .	272
1. Das Vorverfahren als Mittel zur Verringerung des Geschäftsanfalls . . . . .	272
2. Das Vorverfahren als Mittel gegen die zunehmende Komplizierung des Prozeßstoffes . . . . .	273
<b>C. Die lange Dauer des Rechtsschutzverfahrens . . . . .</b>	<b>274</b>
I. Ausmaß und Gründe der Prozeßdauer . . . . .	274

II. <i>Das außergerichtliche Vorverfahren als Möglichkeit, die Verfahrensdauer zu kürzen</i> . . . . .	277
1. Das Vorverfahren als Mittel zur Verkürzung der Prozeßdauer	277
a) Unvollständiger Parteivortrag . . . . .	278
b) Die Notwendigkeit von Sachverständigengutachten . . . . .	279
2. Das Vorverfahren als Mittel, Rechtsstreitigkeiten schnell beizulegen . . . . .	280
<b>D. Die Schwierigkeiten beim Zugang zu den Gerichten</b> . . . . .	282
I. <i>Die Kostenbarrieren</i> . . . . .	283
II. <i>Sprachbarrieren und „Schwellenangst“</i> . . . . .	284
III. <i>Das außergerichtliche Vorverfahren als Mittel, den Zugangsbarrieren entgegenzuwirken</i> . . . . .	285
1. Der Abbau von Zugangsbarrieren darf die Prozesse nicht vermehren . . . . .	285
2. Vorverfahren und Kostenbarriere . . . . .	286
3. Vorverfahren und Sprachbarriere sowie „Schwellenangst“ . . . . .	286
<b>E. Das Sachverständigenproblem</b> . . . . .	287
I. <i>Zum Problem</i> . . . . .	287
II. <i>Das Vorverfahren als Mittel zur Problemlösung</i> . . . . .	288

#### 14. Abschnitt

### ANDERE MÖGLICHKEITEN, DIE ZIELE DES VORVERFAHRENS ZU ERREICHEN

<b>A. Die Möglichkeiten des gerichtlichen Vorverfahrens</b> . . . . .	290
I. <i>Vorläufige Streitentscheidung durch den Rechtspfleger</i> . . . . .	290
II. <i>Obligatorische Güteverhandlungen vor dem Richter</i> . . . . .	291
III. <i>Das Erforschungsverfahren</i> . . . . .	293
IV. <i>Das Beweissicherungsverfahren</i> . . . . .	294
V. <i>Das Schiedsurteilsverfahren</i> . . . . .	294
VI. <i>Allgemeine Bedenken gegen alle prozessualen Lösungsvorschläge</i> . . . . .	295

1. Die Belastung der Partebeziehungen durch gerichtliche Verfahren . . . . .	295
2. Geringere Entlastung der Gerichte . . . . .	296
3. Keine Minderung des Zuschusses, den der Staat aus Steuermitteln für die Rechtspflege aufzubringen hat . . . . .	296
<b>B. Alternativen außerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit . . . . .</b>	<b>297</b>
I. Das Schiedsgerichtsverfahren . . . . .	297
II. Das Schiedsgutachterverfahren . . . . .	298
III. Das Rechtsamt . . . . .	298
IV. Der Ombudsman . . . . .	299
V. Die Befassung von Verbänden, Massenmedien usw. mit Streitfällen . . . . .	300
Zusammenfassung . . . . .	301

15. Abschnitt

VORSCHLÄGE ZUR EINFÜHRUNG  
WEITERER AUSSERGERICHTLICHER VORVERFAHREN

<b>A. Grundsätzliches . . . . .</b>	<b>302</b>
<b>B. Erweiterung der Zuständigkeit der Einigungsstellen nach § 27 a UWG . . . . .</b>	<b>304</b>
<b>C. Ausbau der Schiedsstellen für Verbraucherstreitigkeiten . . . . .</b>	<b>305</b>
I. Allgemeine Erwägungen . . . . .	305
II. Die Mängel des heutigen Zustands . . . . .	307
III. Möglichkeiten zur Förderung des Vorverfahrens in Verbraucherstreitigkeiten . . . . .	307
1. Schaffung einer Musterverfahrensordnung . . . . .	308
2. Ausdehnung der Rechtsverbindlichkeit und Vollstreckbarkeit des Schiedsstellenspruchs . . . . .	308
3. Vorschriften über die Besetzung der Vorverfahrensstellen . . . . .	308
IV. Der Vorschlag von <i>Hippels</i> . . . . .	309
1. Zur Rechtmäßigkeit . . . . .	310

2. Zur Zweckmäßigkeit . . . . .	312
V. Zur Tendenz, Vorverfahren in Schiedsgutachterverfahren umzuwandeln . . . . .	312
<b>D. Ersetzung des Schiedsgutachterverfahrens durch das außergerichtliche Vorverfahren . . . . .</b>	<b>313</b>
I. Wesen und Verbreitung des Schiedsgutachterverfahrens . . . . .	313
II. Zweck und Vorzüge des Schiedsgutachterverfahrens . . . . .	314
1. Übereinstimmung mit den Vorzügen des außergerichtlichen Vorverfahrens . . . . .	314
2. Verstärkung der Vorzüge durch die Bindungswirkung . . . . .	315
III. Bedenken gegen das Schiedsgutachterverfahren . . . . .	315
1. Ausgangspunkt: die weitgehende Verbindlichkeit . . . . .	316
2. Prozeßrechtliche Bedenken: Verstoß gegen den Grundsatz der freien richterlichen Beweiswürdigung (§ 286 ZPO) . . . . .	316
3. Verfassungsrechtliche Bedenken . . . . .	317
4. Sonstige Bedenken . . . . .	318
IV. Möglichkeiten, den Nachteilen des Schiedsgutachterverfahrens abzuhelpfen, ohne dessen Vorteile aufzugeben . . . . .	318
1. Durch Annäherung an das Schiedsverfahren (im Wege analoger Anwendung der §§ 1027 ff ZPO) . . . . .	319
2. Durch das außergerichtliche Vorverfahren . . . . .	319
3. Empfehlung . . . . .	320
V. Wege zur Verwirklichung des Vorschlags . . . . .	321
1. Im Bereich der kaufmännischen Qualitätsarbitrage . . . . .	321
2. Im Bereich des Versicherungsrechts . . . . .	321
<b>E. Vorverfahren für Ansprüche aus § 3 PflversG . . . . .</b>	<b>322</b>
I. Allgemeine Zweckmäßigkeitsüberlegungen . . . . .	322
II. Aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung abgeleitete Argumente . . . . .	324
III. Praktische Überlegungen zur Einrichtung von Vorverfahrensstellen . . . . .	326
<b>F. Ausblick auf das Arbeits- und Mietrecht . . . . .</b>	<b>326</b>

Inhaltsverzeichnis	25
<i>I. Zur Einführung neuer Vorverfahren auf dem Gebiet des Arbeitsrechts</i> . . . . .	327
<i>II. Zur Schaffung weiterer Vorverfahrensstellen auf dem Gebiet des Mietrechts</i> . . . . .	328
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> . . . . .	332
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	334

## Verzeichnis der Übersichten

<i>Übersicht 1:</i> Die Ausgestaltung der Vorverfahren in Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit . . . . .	150
<i>Übersicht 2:</i> Auswirkungen der Vorverfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten . . . . .	226
<i>Übersicht 3:</i> Auswirkungen der Vorverfahren in Zivilprozeßsachen kraft Zuweisung . . . . .	227
<i>Übersicht 4:</i> Antragseingänge im Vorverfahren nach § 111 II ArbGG bei einzelnen Handwerkskammern . . . . .	234
<i>Übersicht 5:</i> Antragseingänge im Vorverfahren des ArbEG . . . . .	235
<i>Übersicht 6:</i> Antragseingänge im Vorverfahren nach § 27 a UWG in Bayern . . . . .	237
<i>Übersicht 7:</i> Antragseingänge im Vorverfahren vor den Schiedsmännern in Berlin . . . . .	240
<i>Übersicht 8:</i> Im Vorbereitungsstadium erledigte Anträge . . . . .	241
<i>Übersicht 9:</i> Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 111 II ArbGG bei der Handwerkskammer Wiesbaden . . . . .	247
<i>Übersicht 10:</i> Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 111 II ArbGG bei der Handwerkskammer Trier . . . . .	247
<i>Übersicht 11:</i> Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 111 II ArbGG bei der Handwerkskammer Bremen . . . . .	248

<i>Übersicht 12:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 111 II ArbGG bei den Handwerkskammern Berlin, Hannover, Frankfurt a.M., Wiesbaden, Trier und Bremen . . . . .	248
<i>Übersicht 13:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren des ArbEG . . . . .	250
<i>Übersicht 14:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 27 a UWG in Bayern . . . . .	251
<i>Übersicht 15:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 27 a UWG bei der IHK Frankfurt a.M. . . . .	251
<i>Übersicht 16:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 27 a UWG bei der IHK Stuttgart . . . . .	252
<i>Übersicht 17:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren nach § 27 a UWG bei der IHK Koblenz . . . . .	253
<i>Übersicht 18:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren vor der ÖRA Hamburg . . . . .	255
<i>Übersicht 19:</i>	
Erledigungsquote im Vorverfahren vor den Schiedsmännern in Berlin . . . . .	256
<i>Übersicht 20:</i>	
Vergleichsquellen der ordentlichen Gerichte . . . . .	258
<i>Übersicht 21:</i>	
Die Entwicklung der Bevölkerungs- und Richterzahl im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	269
<i>Übersicht 22:</i>	
Dauer der Prozesse bis zum streitigen Urteil der 1. Instanz in Zivilsachen vor den ordentlichen Gerichten . . . . .	274
<i>Übersicht 23:</i>	
Dauer der durch Urteil erledigten Prozesse vor dem Amtsgericht . . . . .	275



# Einleitung

## I. Thematische Einführung

Außergerichtliche Vorverfahren sind allgemein bekannt als Institution des Verwaltungsrechts. Solche Vorverfahren sind z.B. vorgesehen in §§ 68 ff. VwGO.<sup>1</sup> Die Nützlichkeit der verwaltungsrechtlichen Vorverfahren wird kaum in Abrede gestellt.<sup>2</sup> Ihr Sinn und Zweck wird in folgenden drei Funktionen gesehen:<sup>3</sup>

- Eine wichtige<sup>4</sup> Aufgabe des Widerspruchsverfahrens ist die *Entlastung der Gerichte*. Man spricht von der Sieb- oder Filterfunktion des Vorverfahrens.
- Das Widerspruchsverfahren hat weiterhin eine *Rechtsschutzfunktion*<sup>5</sup>. Der betroffene Bürger kann behördliche Entscheidungen überprüfen lassen, ohne sich an die Gerichte wenden und das damit verbundene Prozeßrisiko übernehmen zu müssen.<sup>6</sup>
- Schließlich dient das verwaltungsrechtliche Vorverfahren den Interessen der Verwaltung. Es ermöglicht eine *Selbstkontrolle der Verwaltung*<sup>7</sup> und erspart ihr auf diese Weise vermeidbare Prozesse.

---

<sup>1</sup> sowie in §§ 78 ff. SGG, 44 FGO i.V. mit §§ 347 ff. AO 1977.

<sup>2</sup> s. dazu z.B. *Ule*, VerwArch 1971, S. 114, 120; von *Mutius*, Widerspruchsverfahren, S. 116, Fußn. 28 mwN.. In jüngerer Zeit hat *Presting*, DÖV 1976, S. 269, die Zweckmäßigkeit des Widerspruchsverfahrens bezweifelt.

<sup>3</sup> Vgl. die Begründung der Bundesreg. zu §§ 68 ff. VwGO, BT-Drucks. III/55, Anlage S. 38; von *Mutius*, a.a.O., S. 114 ff. mwN.; *Heyne*, Vorverfahren, S. 3 mwN.; *Knack / Busch*, VwVfG, vor § 79, Rdnr. 2; *Stich*, JuS 1964, S. 381, 390; *Ule*, Verwaltungsprozessrecht, § 23.

<sup>4</sup> Nach h.M. ist dies die primäre Aufgabe: *Eyermann / Fröhler*, VwGO, § 72, Rdnr. 1; *Redeker / von Oertzen*, VwGO, § 68, Rdnr. 2; von *Mutius*, a.a.O., mwN.; *Ule*, VerwArch 1971, S. 114, 120, 122 f.; a.M.: *Knack / Busch*, a.a.O., der keinem der einzelnen Ziele einen Vorrang einräumt; ähnlich BGH, Urt. v. 10.12.1971, NJW 1972, S. 635 f.

<sup>5</sup> So die h.M., s. dazu Fußn. 3 und 4. *Presting*, DÖV 1976, S. 269, bestreitet diesen Zweck.

<sup>6</sup> Es ist jedoch nicht immer kostenfrei, vgl. z.B. § 80 VwVfG oder Art 16 I S. 1 BayAGVwGO v. 28.11.1960 (GVBl. S. 266) und die übrigen Verwaltungskostengesetze der Länder (Überblick bei *Knack / Busch*, VwVfG, § 80, Rdnr. 2.2; zur Abgrenzung der Geltungsbereiche von § 80 VwVfG und der Landesgesetze s. *Knack / Busch*, a.a.O., Rdnr. 5).

<sup>7</sup> *Theis*, Diss., S. 52; *Weides*, JuS 1964, S. 275; *Freitag*, VerwArch 1965, 325; *Köstering*, Widerspruchsverfahren, S. 15; *Sahlmüller*, DVBl 1973, S. 541, 543, sehen darin den Hauptzweck. Nach *Presting*, a.a.O., ist dies der alleinige Zweck, a.A.: *Ule*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, §§ 69–73 VwGO, Anm. V.

Betrachtet man diese Vorzüge des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens, so stellt sich die Frage nach außergerichtlichen Vorverfahren in Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit. Gibt es sie? Sind sie rechtlich zulässig? Sind sie zu befürworten?

## II. Die praktische Bedeutung der Untersuchung

Eine Untersuchung der außergerichtlichen Vorverfahren in Streitigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit hat schon deshalb praktische Bedeutung, weil es von diesen Vorverfahren im geltenden Recht mehr gibt, als man zunächst vermutet, und eine gewisse Tendenz, weitere Vorverfahren einzurichten, nicht zu verkennen ist.

Dabei sind außergerichtliche Vorverfahren auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit keine neue Erscheinung. *Monich* schrieb bereits im Jahre 1897 eine längere Abhandlung über „nicht gerichtliche Vorverfahren“.<sup>8</sup>

Obwohl die Zahl der Vorverfahren nicht unerheblich ist, hat das Institut des zivilrechtlichen Vorverfahrens bisher nur wenig Beachtung gefunden: Es gibt fast nur Schrifttum zu den einzelnen Vorverfahren, kaum aber Darstellungen, welche die einzelnen Verfahren im Zusammenhang betrachten, und schon gar nicht solche, die sich mit den Problemen beschäftigen, die sich allgemein bei Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit ergeben. Es fehlen Darstellungen der schon vorhandenen Vorverfahren, welche über eine Aufzählung der wichtigsten Vorschriften, in denen Vorverfahren geregelt sind, hinausgehen.<sup>9</sup> Deshalb ist es nicht verwunderlich, daß das Schrifttum zu den einzelnen Vorverfahren die Literatur und die Erkenntnisse, welche andere Vorverfahren betreffen, nur in Ausnahmefällen berücksichtigt. Dabei ist unbestritten, daß sich die einzelnen Vorverfahren vergleichen lassen und manches Problem, das sich bei den einzelnen Vorverfahren stellt, gelöst werden kann, indem man Regelungen anderer Vorverfahren heranzieht<sup>10</sup>. Probleme gibt es beim Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit genug. Das Schrifttum betont immer wieder, daß die einzelnen Vorverfahrensregelungen sehr lückenhaft sind und die Rechtswissenschaft mit zahlreichen Fragen konfrontieren<sup>11</sup>.

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, die hier aufgezeigten Lücken zu schließen. Es soll versucht werden, auf eine Reihe von Problemen, die sich allgemein für die Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit stellen, Antworten zu finden. Dabei sollen Literatur und Rechtsprechung zu einzelnen Vorverfahren für die anderen Vorverfahren nutzbar gemacht werden. Der Verfasser hofft, der Praxis auf diese Weise bei der Durchführung der einzelnen Verfahren behilflich sein zu können.

---

<sup>8</sup> ZJP 23 (1897), S. 407 ff. *Monich* verwendet den Begriff „nicht gerichtliche Vorverfahren“ z.B. auf S. 420.

<sup>9</sup> Derartige Aufzählungen finden sich bei *Stein / Jonas / Pohle*, ZPO, vor § 1, Bem II B; *Dütz*, Rechtsstaatlicher Gerichtsschutz, § 26; etwas umfangreicher ist nur der Aufsatz von *Rothweiler* und *Sauer*, NJW 1978, S. 797 ff., über einige Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit.

<sup>10</sup> *Sieg*, VersR 1967, S. 324, 325; vgl. auch *Volmer*, BB 1968, S. 253, 255.

<sup>11</sup> s. z.B.: *Leipold*, Festschrift für *Schnorr von Carolsfeld*, S. 273, 274; die Stellungnahme der Bundesreg. in: BT-Drucks. VI/2225, S. 43.

### III. Die rechtspolitische Bedeutung der Untersuchung

Untersuchungen über außergerichtliche Vorverfahren der Zivilgerichtsbarkeit kommt darüber hinaus eine grundsätzliche, rechtspolitische Bedeutung zu.

#### *1. Beitrag zur Lösung der im Privatrecht bestehenden Rechtsschutzprobleme*

Der Rechtsschutz in privatrechtlichen Streitigkeiten ist mit einer Reihe von Problemen behaftet, welche auch die jüngste Novelle zum Verfahrensrecht, die Vereinfachungsnovelle<sup>12</sup>, nicht vollständig zu beseitigen vermochte: Die Gerichte sind überlastet<sup>13</sup>. Die Dauer des Gerichtsverfahrens wird vielfach als zu lang empfunden. Das Prozeßkostenrisiko schreckt viele davon ab, ihre Ansprüche durchzusetzen. Hinzu kommt eine teilweise erhebliche allgemeine Scheu der Bürger, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, das gilt z.B. für den Arbeitnehmer in Hinblick auf Klagen gegen den Arbeitgeber sowie für den Verbraucher, soweit es sich um Streitigkeiten von geringerem Streitwert handelt.

Es fragt sich, ob und inwieweit das außergerichtliche Vorverfahren geeignet ist, diesen Problemen abzuweichen. Diese Frage liegt besonders nahe, wenn man sich der oben genannten<sup>14</sup>, allgemein anerkannten Vorzüge des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens erinnert. Dieser Frage will diese Untersuchung nachgehen. Sie ist deshalb auch ein Beitrag zur Lösung der im Privatrecht bestehenden Rechtsschutzprobleme.

#### *2. Beitrag zum Problem der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen*

In der allgemeinen und in der besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit sind außergerichtliche Vorverfahren weitgehend die Regel.<sup>15</sup> Ule ermittelte, daß ein Vorverfahren 88,4% aller Streitigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und sogar 91,3% aller Prozesse der Finanzgerichtsbarkeit vorausgeht.<sup>16</sup>

Das wirft die Frage auf, ob man das Vorverfahren im Interesse einer Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen<sup>17</sup> auch in der Zivilgerichtsbarkeit zur Regel machen sollte.

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob Vorverfahren in der Zivilgerichtsbarkeit sinnvoll sind und inwieweit es empfehlenswert erscheint, weitere Vorver-

---

<sup>12</sup> Gesetz vom 3.12.1976, BGBl. I S. 3281.

<sup>13</sup> Vgl. dazu beispielsweise die Ausführungen der Bundesreg. in: BR-Drucks. 551/74, S. 32. Näheres hierzu und zu den folgenden Problemen im 13. Abschnitt unter B.

<sup>14</sup> unter I.

<sup>15</sup> s. dazu oben unter I.

<sup>16</sup> Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs-(Finanz-)Prozesses, S. 116.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Ule, in: Ule (Hg.), Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes, S. VIII; Weyreuther, Revisionszulassung, S. 10 f.; Baring, Gutachten für den 44. Deutschen Juristentag, S. 77 ff.