

# Rechtsverfolgungskosten

**Eine Einordnung vor dem Hintergrund  
des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes**

Berlin, April 2018



# **Rechtsverfolgungskosten**

Eine Einordnung vor dem Hintergrund  
des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes

Berlin, April 2018

Impressum

Herausgeber:

Haftpflicht-, Kredit-, Transport-, Luftfahrt-, Unfall-  
und Rechtsschutzversicherung, Assistance, Statistik

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin

Telefon (030) 20 20 - 5000

Telefax (030) 20 20 - 6000

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)

1. Auflage April 2018

© GDV 2018

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zugang zum Recht</b> .....	<b>4</b>
1.1 Gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung.....	4
1.2 Justizgewährungsanspruch .....	4
1.3 Rechtsverfolgungskosten.....	5
1.3.1 Kosten einer rechtlichen Auseinandersetzung .....	5
1.3.2 Staatliche Unterstützung beim Zugang zum Recht .....	5
<b>2. Zugang zum Recht in der Praxis</b> .....	<b>7</b>
2.1 Kostenarten .....	8
2.1.1 Gerichtskosten.....	8
2.1.2 Anwaltskosten.....	9
2.2 Verbraucher und Rechtsverfolgungskosten .....	9
2.2.1 Kenntnisse über Rechtsverfolgungskosten .....	10
2.2.2 Skepsis gegenüber der Gleichheit vor dem Recht .....	11
<b>3. Bedeutung und Aufgabe der Rechtsschutzversicherung</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Entwicklungen der Schadenzahlungen in der Rechtsschutzversicherung</b> .....	<b>14</b>
4.1 Entwicklung des Schadenaufwandes und des Schadendurchschnitts.....	14
4.2 Auswirkungen des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes (2. KostRMoG) auf die Schadenzahlungen.....	15
4.3 Schadendurchschnitte der Rechtsschutzversicherer im Vergleich zu volkswirtschaftlichen Indizes .....	17
4.3.1 Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) .....	17
4.3.2 Wohnungsmieten.....	18
4.3.3 Bruttolöhne .....	19
<b>5. Rechtsdienstleistungsmarkt im Wandel</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Zusammenfassung</b> .....	<b>22</b>

## 1. Zugang zum Recht

### 1.1 Gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung

Weite Teile des Lebens sind durch Rechtsnormen geregelt. Ein leistungsfähiger Rechtsrahmen ist Voraussetzung für eine freie und faire Gesellschaft sowie für nachhaltigen wirtschaftlichen Wohlstand.

Deutschland verfügt über ein ausdifferenziertes, leistungsfähiges Rechtssystem und eine unabhängige Gerichtsbarkeit mit hohem Standard.<sup>1</sup> Die deutsche Justiz genießt hohes Vertrauen.<sup>2</sup> Das Vertrauen der Bevölkerung ist dabei seit Jahren weitgehend stabil: Gut zwei Drittel der Bundesbürger haben sehr viel oder ziemlich viel Vertrauen in die Gesetze, fast ebenso viele in die Gerichte.<sup>3</sup>

Das Recht schafft Ansprüche und Verpflichtungen. Es ist damit Voraussetzung für den Schutz vor Rechtsverletzungen. Entscheidend ist dabei jedoch nicht alleine die Qualität der Rechtsnormen und der Gerichte. Genauso bedeutsam ist es, dass ein effektiver Zugang zum Recht sichergestellt ist und der Einzelne darauf vertrauen kann, im Streitfall seinen Rechtsansprüchen Geltung zu verschaffen. Individuelle Handlungs- und Entfaltungsspielräume werden dadurch erweitert. Gleichzeitig stärkt eine zuverlässige Durchsetzbarkeit vertraglicher Vereinbarungen den marktwirtschaftlichen Wettbewerb und fördert die wirtschaftliche Weiterentwicklung.

### 1.2 Justizgewährungsanspruch

Das Risiko, an einem Rechtsstreit beteiligt zu sein, trifft jeden. Auch wenn ein Rechtsstreit nicht aktiv betrieben wird, kann jeder passiv in eine rechtliche Auseinandersetzung verwickelt werden. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten hergeleitete Justizgewährungsanspruch<sup>4</sup>, der den Anspruch des Einzelnen verbürgt, zur umfassenden Wahrung seiner Rechte die staatlichen Gerichte in Anspruch nehmen zu können, hat daher eine ganz grundlegende Bedeutung. Aus dem Justizgewährungsanspruch folgt für den Staat, dass für alle Rechtsverletzungen und Rechtsstreitigkeiten der gerichtliche Schutz zur Verfügung stehen muss.<sup>5</sup>

---

1 So etwa Leutheusser-Schnarrenberger, Zur Lage der Justiz in Deutschland, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/gastbeitrag-sabine-leutheusser-schnarrenberger-standards-rechtsstaat-gesetze/> (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

2 Flash Eurobarometer 385, Justice in the EU, 2013, [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl\\_385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_385_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

3 ROLAND Rechtsreport 2018, S. 12, [https://www.roland-rechtsschutz.de/media/rechtsschutz/pdf/unternehmen\\_1/ROLAND\\_Rechtsreport\\_2018.pdf](https://www.roland-rechtsschutz.de/media/rechtsschutz/pdf/unternehmen_1/ROLAND_Rechtsreport_2018.pdf) (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

4 Vgl. BVerfGE 54, 277, 291; 107, 395, 401; 108, 341, 347.

5 BGH, NJW 2000, 1844 mit grundsätzlichen Ausführungen.

### 1.3 Rechtsverfolgungskosten

Der Zugang zum Recht ist aber nicht schrankenlos, denn er ist mit Kostenbarrieren verbunden, die der Einzelne zu überwinden hat. Er ist damit an wirtschaftliche Voraussetzungen geknüpft. Gleichzeitig ist es für den Rechtsunkundigen schwer bis unmöglich, sich in Anbetracht der Fülle verschiedenartiger Normen und einer zunehmenden Verrechtlichung der Gesellschaft selbst rechtlich zu orientieren. Vielfach ist die Inanspruchnahme eines Rechtsdienstleisters unverzichtbar. Die anwaltliche Vertretung der Parteien in einem Rechtsstreit ist zwar nur in einigen Verfahrensarten zwingend vorgeschrieben, jedoch dürfte eine Privatperson in der Regel überfordert sein, die eigenen Rechte umfassend vorbringen zu können. Dies führt unmittelbar zu Kosten. Diese Kostenbarrieren können den Einzelnen von der Wahrnehmung seiner Rechte abhalten. Der Zugang zum Recht steht damit nicht jedem gleich und uneingeschränkt offen.

#### 1.3.1 Kosten einer rechtlichen Auseinandersetzung

Die Kosten eines Rechtsstreits sind abhängig von vielfältigen Faktoren, etwa von Art, Verlauf und Beendigung des Verfahrens, dem Instanzenzug und den betroffenen Rechtsbereichen. Grundsätzlich hat in der deutschen Rechtsordnung die unterliegende Partei die Kosten des Rechtsstreits zu tragen (etwa § 91 Abs. 1 S. 1 ZPO). Eine Ausnahme bildet der Rechtsstreit vor dem Arbeitsgericht in der ersten Instanz. Die obsiegende Partei hat in diesem Fall keinen Anspruch auf Erstattung der Rechtsverfolgungskosten (§ 12a Abs. 1 S. 1 ArbGG).

Obwohl die Kosten eines Rechtsstreits in verschiedenen Kostengesetzen<sup>6</sup> gesetzlich geregelt sind, ist das Kostenrisiko zu Beginn des Rechtsstreits nur schwer abzuschätzen, denn der Verlauf und der Ausgang eines Verfahrens sind nicht vorhersehbar. Erschwerend kommt hinzu, dass der Betreiber eines Rechtsstreits Kostenvorschüsse leisten muss. Und auch im Falle eines Obsiegens kann es sein, dass der Obsiegende die Kosten selbst tragen muss und der Erstattungsanspruch ins Leere läuft, wenn etwa der Unterliegende bei Zahlungsunfähigkeit die Kosten nicht erstatten kann.

#### 1.3.2 Staatliche Unterstützung beim Zugang zum Recht

Im Rahmen der Daseinsfürsorge gewährt der Staat unter bestimmten Voraussetzungen Unterstützung beim Zugang zum Recht – in Form von Prozesskosten- und Beratungshilfe.

Kann eine Partei etwa die Kosten für einen Rechtsanwalt und für das Gericht nicht selbst aufbringen, wird ihr die gerichtliche Durchsetzung von Rechten durch die Prozesskostenhilfe (PKH) ermöglicht. Durch die Gewährung von PKH soll sicherge-

---

<sup>6</sup> Kostengesetze, z. B. Gerichtskostengesetz, Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, Gerichtsvollzieherkostengesetz, Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz etc.

stellt werden, dass alle unabhängig von Vermögen und Einkommen Zugang zum Recht haben. PKH muss beantragt werden; sie ist eine spezialgesetzlich geregelte Form der Sozialhilfe im Bereich der Rechtspflege<sup>7</sup>.

Der Anspruch auf PKH ist allerdings an Voraussetzungen geknüpft: Insbesondere besteht ein Anspruch nur, wenn ein gerichtliches Verfahren geführt werden muss und die dafür erforderlichen Kosten nicht oder nur teilweise aufgebracht werden können.

PKH schließt auch nicht jedes Kostenrisiko aus: Insbesondere erstreckt sie sich nicht auf die Verfahrenskosten, die im Falle des Unterliegens an die gegnerische Partei zu erstatten sind. Zudem kann die Rückzahlung von PKH bis zum Ablauf von vier Jahren ab Beendigung des Verfahrens gefordert werden, wenn sich die finanziellen Verhältnisse der Partei wesentlich verbessern (§ 120a ZPO).

---

7 BGH, MDR 2010, 43.



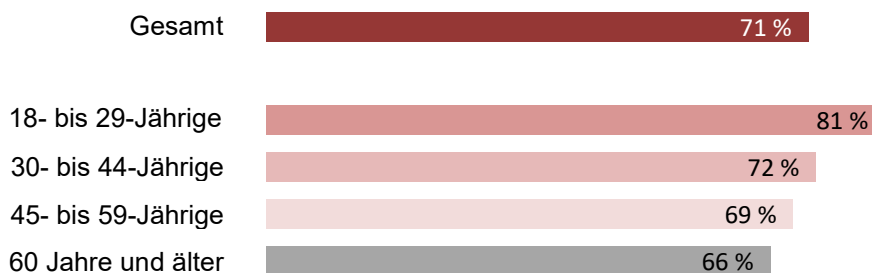
## 2. Zugang zum Recht in der Praxis

Ganz wesentlich für die Durchsetzung des Rechts ist die wirtschaftliche Möglichkeit, einen Rechtsstreit überhaupt führen zu können. Der tatsächliche Zugang zum Recht ist daher eng verbunden mit den finanziellen Möglichkeiten des Einzelnen.

Dies wird dann problematisch, wenn – objektiv oder nach der subjektiven Wahrnehmung – die Rechtsverfolgung von der Finanzkraft abhängig wird, also die wirtschaftliche Stärke den Zugang zum Recht erst ermöglicht.

Der gänzliche Verzicht auf die Rechtsverfolgung aufgrund zu erwartender hoher Kosten ist dabei nur ein Fall. Auch im Verlauf eines Verfahrens kann die Last der Kosten die Fortführung erheblich beeinflussen. Gerade bei längeren Verfahren über mehrere Instanzen besteht die Gefahr, dass die zu leistenden Kostenvorschüsse aufseiten der finanziell schwächer gestellten Partei mit begrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten zunehmend die Bereitschaft schwinden lassen, den Prozess notfalls über mehrere Instanzen durchzustehen. Neben einem Verzicht auf ein Rechtsmittel kann es dann auch unter dem Druck des finanziell Stärkeren zu einem Vergleich kommen, der der materiellen Rechtslage nicht zu entsprechen braucht. Der Kostendruck bedingt dann, dass letztlich nicht derjenige obsiegt, auf dessen Seite das Recht steht, sondern der wirtschaftlich Stärkere.

Für den Rechtsuchenden kann sich das Kostenrisiko daher zu einem Rechtshindernis auswachsen. So zeigt eine bevölkerungsrepräsentative Befragung im Auftrag des GDV aus 2013<sup>8</sup>, dass die Mehrheit der Befragten aufgrund der befürchteten Kosten auf eine anwaltliche Durchsetzung ihres Rechtsanspruchs verzichten würde:



**Abbildung 1:** Fast Dreiviertel der Befragten würden aus Furcht vor den möglichen Kosten davon absehen, bei Streitigkeiten einen Anwalt zu beauftragen. Besonders ausgeprägt ist die Sorge in der Gruppe der 18- bis 29-Jährigen. **Quelle:** GDV/Forsa, April/Mai 2013, bevölkerungsrepräsentative Befragung von 1.002 Befragten.

<sup>8</sup> GDV/Forsa, bevölkerungsrepräsentative Befragung, Ängste und Erwartungen von Verbrauchern bei rechtlichen Auseinandersetzungen, April/Mai 2013, abrufbar unter [www.gdv.de/de/themen/news/aus-angst-vor-den-kosten-eines-rechtsstreits-wuerden-zwei-drittel-der-deutschen-auf-ihr-recht-verzichten-30986](http://www.gdv.de/de/themen/news/aus-angst-vor-den-kosten-eines-rechtsstreits-wuerden-zwei-drittel-der-deutschen-auf-ihr-recht-verzichten-30986).

## 2.1 Kostenarten

Die Kosten eines Rechtsstreits bestehen im Wesentlichen aus den Gerichts- und Anwaltskosten. Hinzu kommen häufig noch die Kosten einer Beweisaufnahme, etwa durch Sachverständige oder Zeugen.

### 2.1.1 Gerichtskosten

Die Gerichtskosten in Deutschland sind im europäischen Vergleich hoch. Im Europäischen Justizbarometer<sup>9</sup> wurden zuletzt 2017 Vergleiche mit unterschiedlichen Streitwerthöhen angestellt. Für einen Zivilrechtsstreit mit einem Streitwert von 6.000 EUR fallen in Deutschland im Vergleich zu 22 betrachteten EU-Mitgliedstaaten die höchsten Gerichtskosten an. Die Kosten eines Rechtsstreits mit nur geringem Streitwert<sup>10</sup> sind nach dem Europäischen Justizbarometer in Deutschland am sechsthöchsten. Höhere Gerichtskosten für diese Verfahren müssen nur in Finnland, Lettland, Estland, Portugal und Ungarn aufgebracht werden.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch die Geschäftsentwicklung für Zivilsachen in der Eingangsinstanz. Seit 2004 ist ein Rückgang um rund 25 % festzustellen.<sup>11</sup> Es sind dazu vielfältige Erklärungsansätze zusammengetragen worden.<sup>12</sup> Betrachtet man das in Abbildung 1 dargestellte Ergebnis der Befragung aus 2013<sup>13</sup>, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch die Furcht vor den Kosten ein Einflussfaktor ist.

Die Höhe der Gerichtskosten wird auch seitens der Anwaltschaft kritisiert. Es sei eine Grenze erreicht, deren Überschreitung den Zugang zum Recht für große Teile der Bevölkerung nicht mehr offenhalte.<sup>14</sup> Bemerkenswert ist, dass zugleich aus der Anwaltschaft eine neuerliche Erhöhung der Anwaltsgebühren gefordert wird.<sup>15</sup>

---

9 Europäisches Justizbarometer 2017, S. 20, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/germany/news/eu-justizbarometer-2017-justizsysteme-werden-effektiver\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/eu-justizbarometer-2017-justizsysteme-werden-effektiver_de) (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

10 Dazu Europäisches Justizbarometer 2017, a.a.O.

11 Bundesamt für Justiz, Zeitreihen zur Geschäftsbelastung.

12 Prütting, Rückgang der Klageingangszahlen bei den staatlichen Gerichten, DRiZ 2018, 62.

13 GDV/Forsa, bevölkerungsrepräsentative Befragung, April/Mai 2013, a.a.O.

14 Schellenberg, AnwBl 2017, 984.

15 So etwa Schons, AnwBl 2/2018, Editorial.

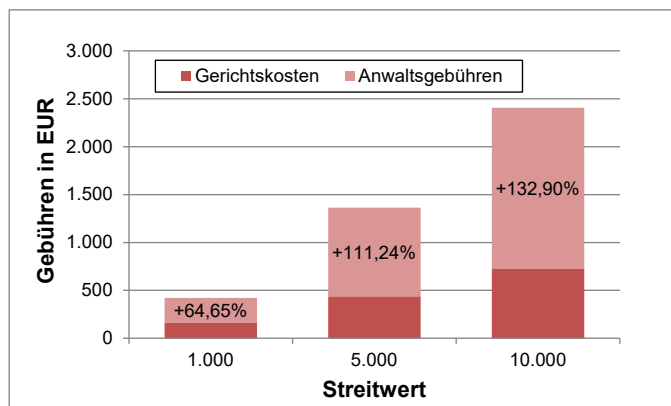
## 2.1.2 Anwaltskosten

Die Anwaltsgebühren bilden im Vergleich zu den Gerichtskosten den überwiegenden Teil der Rechtsverfolgungskosten für den Rechtsuchenden.

Klageverfahren 1. Instanz				
Streitwert	3 Gerichtsgebühren (Urteil)	2,5 Anwaltsgebühren (Urteil) + NK	Mehrkosten der Anwaltsgebühren	
			€	%
1.000,00 €	159,00 €	261,80 €	102,80 €	64,65
1.500,00 €	213,00 €	365,93 €	152,93 €	71,80
2.000,00 €	267,00 €	470,05 €	203,05 €	76,05
3.000,00 €	324,00 €	621,78 €	297,78 €	91,91
5.000,00 €	438,00 €	925,23 €	487,23 €	111,24
10.000,00 €	723,00 €	1.683,85 €	960,85 €	132,90
15.000,00 €	879,00 €	1.957,55 €	1.078,55 €	122,70
20.000,00 €	1.035,00 €	2.231,25 €	1.196,25 €	115,58

**Abbildung 2:** Höhe der Anwaltskosten im Gerichtsverfahren im Vergleich zu den Gerichtskosten. Nicht berücksichtigt sind die Geschäftsgebühren für die außergerichtliche Tätigkeit des Anwalts. Die Partei, die nach § 91 Abs. 1 S. 1 ZPO die Kosten des gesamten Verfahrens zu erstatten hat, muss zudem die Gebühren des gegnerischen Anwalts erstatten. Beispielhafte Berechnung des GDV.

Abbildung 3 zeigt, dass in Klageverfahren je nach Streitwert die Anwaltskosten im gerichtlichen Verfahren die bereits hohen Gerichtskosten – bei einem Streitwert von 10.000 EUR – um mehr als 130 % überschreiten können.



**Abbildung 3:** Höhe der Anwaltskosten im Gerichtsverfahren im Vergleich zu den Gerichtsgebühren. Beispielhafte Berechnung des GDV.

## 2.2 Verbraucher und Rechtsverfolgungskosten

Jeder kann etwa als Käufer, Mieter, Arbeitnehmer oder Autofahrer in eine rechtliche Auseinandersetzung verwickelt werden und ist damit dem Risiko ausgesetzt, einen Rechtsstreit aktiv führen zu müssen oder passiv – als Beklagter – betroffen zu sein.

Gleichzeitig kann der Einzelne sein Kostenrisiko und die Höhe möglicher Rechtsverfolgungskosten nur schwer einschätzen, nicht zuletzt aufgrund des komplexen, sehr einzelfallbezogenen Kostenrechts, das sich dem Rechtsunkundigen nur schwer erschließt.

## 2.2.1 Kenntnisse über Rechtsverfolgungskosten

Auffallend ist, dass die Höhe des Risikos der Rechtsverfolgungskosten überwiegend falsch und vor allem als zu niedrig eingeschätzt wird. Nach den Ergebnissen einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung im Auftrag des GDV aus 2015<sup>16</sup> hatten die meisten Befragten eine fehlerhafte oder gar keine Vorstellung, welches Kostenrisiko rechtliche Streitigkeiten in sich bergen.

Nur ein Drittel der Befragten traute sich eine realistische Einschätzung zu, wenn es ganz allgemein um die Kosten für rechtliche Auseinandersetzungen geht:

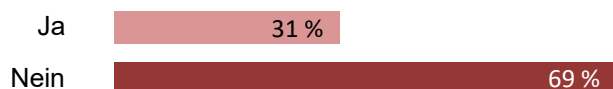


Abbildung 4: Gut Zweidrittel der Befragten wissen nicht, was eine anwaltliche Beratung kosten kann. Quelle: GDV/Forsa, April 2015, bevölkerungsrepräsentative Befragung von 1.012 Befragten.

Vor allem aber schätzten gut Dreiviertel der Befragten die Kosten viel zu niedrig ein; lediglich 6 % lagen mit ihrer Einschätzung richtig:

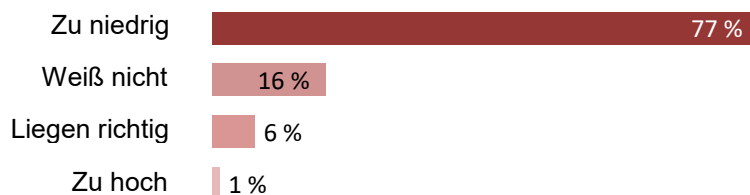


Abbildung 5: Gut Dreiviertel der Befragten schätzen die Rechtsverfolgungskosten niedriger ein als sie tatsächlich sind. Es wurde nach den anfallenden Kosten für verschiedene exemplarische Rechtsstreitigkeiten gefragt. Quelle: GDV/Forsa, April 2015, bevölkerungsrepräsentative Befragung von 1.012 Befragten.

Auch zeigte sich, dass, obwohl die Mehrheit der Befragten (57 %) selbst schon einmal Erfahrungen mit rechtlichen Auseinandersetzungen oder Streitigkeiten gemacht hatte<sup>17</sup>, trotzdem kaum Kenntnisse über die Höhe von Rechtsverfolgungskosten bestehen. Die Erfahrungswerte konnten die Einschätzung des Risikos also nicht verbessern.

16 GDV/Forsa, bevölkerungsrepräsentative Befragung, Einschätzungen zu den Kosten eines Rechtsstreits, April 2015; abrufbar unter <https://www.gdv.de/de/medien/aktuell/deutsche-unterschaetzen-kosten-eines-rechtsstreits-15834>.

17 GDV/Forsa, bevölkerungsrepräsentative Befragung, April 2015, a.a.O.

## 2.2.2 Skepsis gegenüber der Gleichheit vor dem Recht

Zudem bestand große Skepsis gegenüber der Gleichheit vor dem Recht. Gut die Hälfte der Befragten war der Auffassung, dass vor Gericht nur derjenige Erfolg hat, dem das meiste Geld für Anwälte zur Verfügung steht:

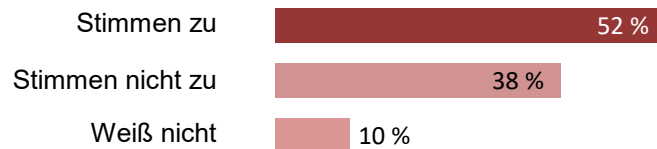


Abbildung 6: Gut die Hälfte der Befragten sind der Auffassung, dass vor Gericht diejenigen Recht bekommen, die das meiste Geld für Anwälte zur Verfügung haben. Quelle: GDV/Forsa, April 2015, bevölkerungsrepräsentative Befragung von 1.012 Befragten.

### 3. Bedeutung und Aufgabe der Rechtsschutzversicherung

Die Rechtsschutzversicherung übernimmt als Risikoträger für den Einzelnen die Aufgabe der Vorsorge für eventuelle Rechtsstreitigkeiten und sichert so die Möglichkeit der Rechtswahrnehmung. Im vertraglich vereinbarten Umfang sichert die Rechtsschutzversicherung den Justizgewährungsanspruch des Einzelnen, indem sie das Kostenrisiko eines Rechtsstreits trägt. Damit ermöglicht die Rechtsschutzversicherung nicht nur den Zugang zum Recht, sondern auch die risikolose Verfahrensführung. Insbesondere werden neben den eigenen Kosten der Verfahrensführung auch gegnerische Kosten erstattet, sofern der Versicherungsnehmer diese zu tragen verpflichtet wird. Damit erfüllt die Rechtsschutzversicherung einen wichtigen Beitrag zur materiellen Durchsetzung des Rechts. Die Rechtsschutzversicherung erfüllt damit gleichzeitig eine rechtspolitische, soziale und volkswirtschaftliche Aufgabe.<sup>18</sup> Diese kann sie aber nur solange wahrnehmen, wie sie zu vertretbar hohen Prämien angeboten werden kann. Die Höhe der Rechtsverfolgungskosten ist dabei ein maßgeblicher Parameter.

Darüber hinaus entlastet die Rechtsschutzversicherung den Staat auch wahrnehmbar bei der Gewährung finanzieller Unterstützung für die Rechtsverfolgung. Denn beim Bestehen einer Rechtsschutzversicherung entfällt der Anspruch auf PKH.<sup>19</sup>

Im Kern sichert die Rechtsschutzversicherung die Kosten der Rechtsverfolgung ab.<sup>20</sup> Darüber hinaus bietet sie jedoch seit einiger Zeit weitere Leistungen und Services, die deutlich über die reine Erstattung der Rechtsverfolgungskosten hinausgehen und den Kundenbedürfnissen und -erwartungen entsprechen. Als Beispiel kann die telefonische anwaltliche Erstberatung genannt werden, mit der der Versicherte eine erste rechtliche Einschätzung und eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen erhalten kann. Damit kommt die Rechtsschutzversicherung geänderten Kundenbedürfnissen und -erwartungen nach. Denn die Versicherungsnehmer suchen vermehrt Orientierung im Streitfall und sehen in ihrer Rechtsschutzversicherung einen „Lotsen“ im Konfliktfall.<sup>21</sup>

2016 bestanden in Deutschland rund 21,9 Mio. Rechtsschutzversicherungsverträge.<sup>22</sup> Damit besitzt etwas mehr als die Hälfte aller Haushalte eine Rechtsschutzversicherung.<sup>23</sup> Privatpersonen können in der Regel unterschiedliche Lebensbereiche absichern. Streitigkeiten z. B. aufgrund eines Reisemangels, einer fehlerhaften Betriebskostenabrechnung durch den Vermieter oder einer Kündigung durch den Arbeitgeber können über die Rechtsschutzversicherung abgedeckt werden. Weitere Beispiele für typische Streitfälle, die über die Rechtsschutzversicherung abgesichert werden können, sind auch die Geltendmachung von Schadenersatzforderungen aus

18 Plote, Rechtsschutzversicherung, 2. Aufl. 1999, Rd. 6 mit weiteren Verweisen.

19 BGH, VersR 81, 1070.

20 Harbauer/Bauer, Rechtsschutzversicherung, 8. Aufl. 2010, ARB 2000 Einl, Rd.7.

21 GDV/Forsa, bevölkerungsrepräsentative Befragung, Juni 2013, a.a.O.

22 Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2017, S. 66.

23 Einschätzung des GDV auf Basis des Vergleichs der Anzahl der Rechtsschutzversicherungsverträge in Deutschland zur Anzahl der Haushalte (Statistisches Bundesamt).

Verkehrsunfällen oder bei ärztlichen Behandlungsfehlern. Die Sinnhaftigkeit einer Rechtsschutzversicherung, damit im Ernstfall mit einem finanzstarken Gegner auf Augenhöhe gestritten werden kann, wird auch weithin anerkannt.

2016 erbrachten Rechtsschutzversicherer knapp 2,8 Mrd. EUR an Leistungen<sup>24</sup> in knapp 4,2 Mio. Rechtsschutzfällen<sup>25</sup>. Der Großteil der Aufwendungen, nach einer Expertenschätzung etwa 85 %, entfällt auf Anwaltshonorare. Der wesentliche Teil der versicherten Risiken in der Rechtsschutzversicherung betrifft private Haushalte und nur ein kleinerer Teil entfällt auf gewerbliche Risiken. Ganz überwiegend werden die rund 2,8 Mrd. EUR daher im Bereich der rechtlichen Probleme und Auseinandersetzungen von Verbrauchern aufgewandt.

---

24 Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2017, S. 82.

25 Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2017, S. 67.

## 4.    Entwicklungen der Schadenzahlungen in der Rechtsschutzversicherung

Die Rechtsschutzversicherer beobachten einen kontinuierlichen und spürbaren Anstieg ihrer Leistungen. Grund sind steigende Rechtsverfolgungskosten. Deren Anstieg ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Die regelmäßig erfolgenden Anpassungen des Kostenrechts lassen die Rechtsverfolgungskosten spürbar ansteigen.
- Zudem bedingt die regelmäßige inflations- und lohnkostenbedingte Erhöhung der Gegenstands- und Streitwerte eine kontinuierliche Verteuerung der Anwaltsgebühren und Gerichtskosten. Die Rechtsverfolgungskosten erhöhen sich dadurch wahrnehmbar, ohne dass eine gesetzliche Änderung des Kostenrechts erfolgt. Diese Erhöhung schlägt sich auch in der überwiegenden Mehrheit der Streitigkeiten nieder, da diese in der Regel nach Gegenstands- bzw. Streitwert abgerechnet werden und nur bei wenigen Rechtsstreitigkeiten Rahmengebühren zum Tragen kommen.

### 4.1    Entwicklung des Schadenaufwandes und des Schadendurchschnitts

Der Schadenaufwand der Rechtsschutzversicherer für sogenannte Geschäftsjahresschäden<sup>26</sup> ist seit 2004 von 2,137 Mrd. EUR auf 2,792 Mrd. EUR im Jahre 2016 angestiegen<sup>27</sup>, d. h. um 31 %. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,3 %.

Abbildung 7 zeigt deutlich den Anstieg des Schadenaufwands infolge der

- Wirtschaftskrise 2009. In diesem Jahr hatten die Rechtsschutzversicherer eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Kündigungsschutzklagen zu regulieren;
- Änderung der Kostengesetze zum 01.07.2004 (Kostenrechtsmodernisierungsgesetz) bzw. zum 01.08.2013 (2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz).<sup>28</sup>

---

26    Unter Geschäftsjahres-Schadenaufwand versteht man die im jeweiligen Geschäftsjahr geleisteten Zahlungen für alle Schäden, die sich in diesem Jahr ereignet haben (einschließlich der Rückstellungen für diese Schäden, soweit sie im Geschäftsjahr nicht abschließend reguliert wurden).

27    Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2017, S. 82.

28    Kostengesetze, siehe Fn. 6.



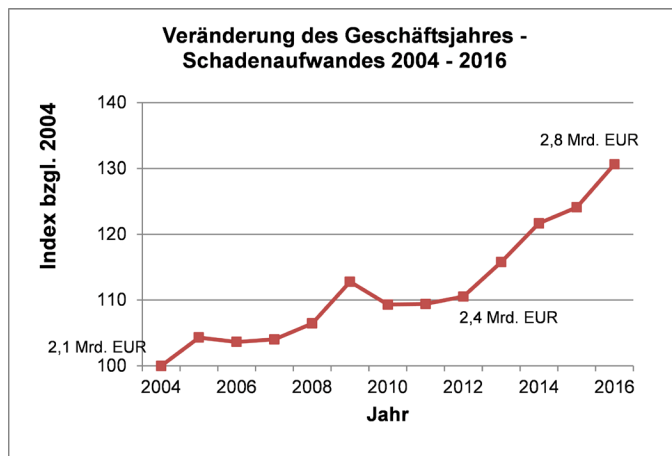


Abbildung 7: Anstieg des Geschäftsjahres-Schadenaufwandes in der Rechtsschutzversicherung von 2004 bis 2016. Nicht berücksichtigt sind die von den Versicherungsnehmern getragenen Selbstbehalte. Verträge mit Selbstbehalten haben deutlich an Bedeutung gewonnen: 2016 mussten 6,5 % der Rechtsverfolgungskosten von den Versicherungsnehmern selbst getragen werden. Quelle: Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2017, S. 82.

Der Anstieg des Schadenaufwandes der Versicherer verteilt sich dabei auf mehrere Jahre, da sich die Abwicklung der Schäden, etwa wenn mehrere Instanzen durchlaufen werden, auch über einen entsprechenden Zeitraum erstreckt.

## 4.2 Auswirkungen des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes (2. KostRMOG) auf die Schadenzahlungen

Das zum 01.08.2013 in Kraft getretene 2. KostRMOG hatte eine spürbare Anhebung der Anwalts- und Gerichtsgebühren sowie weitere kostenerhöhende strukturelle Änderungen im Kostenrecht zum Gegenstand.

In der Folge haben sich die Rechtsverfolgungskosten deutlich erhöht. Der Schadendurchschnitt der Rechtsschutzversicherer ist dabei ein tauglicher Indikator. Insbesondere liegt ihm eine hohe Zahl an Rechtsschutzfällen in alltäglichen Rechtsangelegenheiten zugrunde, teils kostenintensiv mit hohen Streit- und Gegenstandswerten, teils weniger teuer mit nur geringen Streit- oder Gegenstandswerten. Alleine in den durch die Rechtsschutzversicherung abgesicherten Streitfällen erhöhte sich der Schadendurchschnitt<sup>29</sup> über alle Leistungsarten (in der Rechtsschutzversicherung abgesicherte Rechtsgebiete, Ziff. 2.2 unverbindliche Muster-ARB 2012<sup>30</sup>) von 2012 bis 2016 um 18 %.

Deutlich wird der Anstieg insbesondere in denjenigen Leistungsarten der Rechtsschutzversicherung mit den häufigsten Schadenmeldungen. D. h. gerade für die typischen rechtlichen Streitfälle, mit denen der Verbraucher im Alltag regelmäßig konfrontiert ist, sind die Kosten für die Rechtsverfolgung besonders deutlich gestiegen:

29 Unter Schadendurchschnitt versteht man den Quotienten aus den Kosten der Summe der Schäden (einschließlich Rückstellungen) und der Anzahl der Schäden.

30 Unverbindliche Muster-ARB 2012 des GDV, abrufbar unter <https://www.gdv.de/de/ueber-uns/unsere-services/musterbedingungen-23924>.

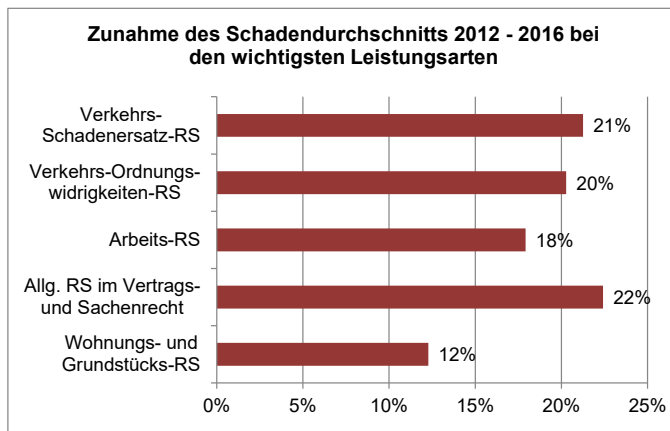


Abbildung 8: Zunahme des Schadendurchschnitts in der Folge des 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes im Zeitraum 2012 bis 2016 in den wichtigsten Leistungsarten der Rechtsschutzversicherung. Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von rund 1 Mio. erledigten Schäden pro Jahr.

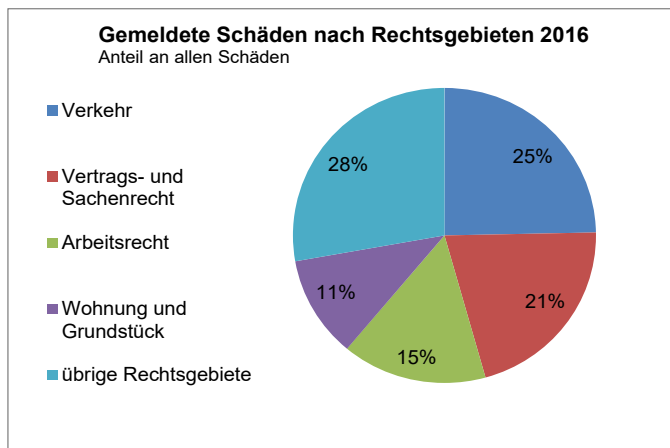


Abbildung 9: Die wichtigsten Leistungsarten in der Rechtsschutzversicherung, gemessen am Anteil an allen den Versicherern gemeldeten Schäden. Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von 3,6 Mio. gemeldeten Schäden.

Abbildung 10 zeigt, dass sich der Schadendurchschnitt der bezahlten Schäden seit 2004 sogar um die Hälfte erhöht hat. Im Vergleich zu 2012 beträgt die Teuerung 18 %. Die von den Versicherungsnehmern selbst getragenen Selbstbehalte sind in dieser Betrachtung nicht enthalten.

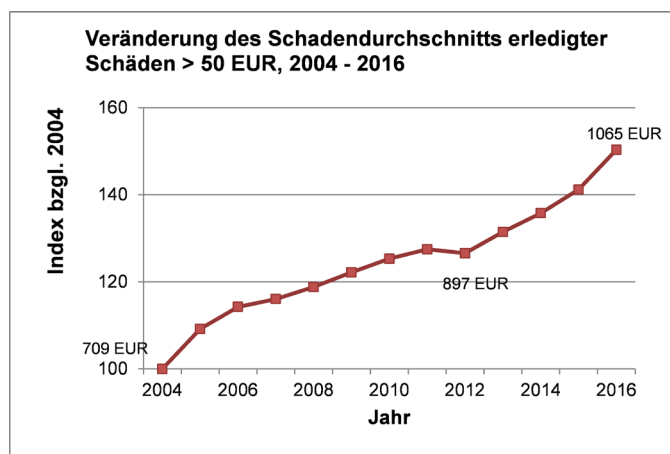


Abbildung 10: Anstieg des Schadendurchschnitts für erledigte Schäden zwischen 2004 und 2016. Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von jährlich rund 1,4 Mio. erledigten Schäden.

### 4.3 Schadendurchschnitte der Rechtsschutzversicherer im Vergleich zu volkswirtschaftlichen Indizes

Die Entwicklung der Rechtsverfolgungskosten hängt jedoch nicht alleine von den Gebührentatbeständen der Kostengesetze<sup>31</sup> ab. Denn die Gegenstands- bzw. Streitwerte als maßgebliche Komponenten bei der Festsetzung der Anwalts- und Gerichtsgebühren unterliegen auch einer regelmäßigen inflationsgetriebenen Erhöhung.

Die Entwicklung der Rechtsverfolgungskosten im Kontext der allgemeinen Inflation zeigt die Gegenüberstellung des Schadendurchschnitts der Rechtsschutzversicherer mit den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten volkswirtschaftlichen Indizes, die ihre Entsprechung in den Leistungsarten der Rechtsschutzversicherung finden.<sup>32</sup>

#### 4.3.1 Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)

Mit dem HVPI ermittelt das Statistische Bundesamt für Deutschland die Inflation. Dem HVPI liegt ein repräsentativer Korb aus Waren und Dienstleistungen (z. B. Wohnen, Energie, Verkehr, Gebrauchsgüter) zugrunde, der regelmäßig aktualisiert wird.

Der Index bildet damit die preislichen Veränderungen in vielen Lebensbereichen ab, die sich so auch in der Teuerung der Streit- und Gegenstandswerte niederschlagen. Der HVPI wurde dem Schadendurchschnitt aller Leistungsarten in der Rechtsschutzversicherung gegenübergestellt.

Abbildung 11 zeigt, dass die im Schadendurchschnitt der Rechtsschutzversicherer zum Ausdruck kommenden Rechtsverfolgungskosten seit 2004 um 50 % gestiegen sind (vom Indexwert 80 auf den Indexwert 120), der HVPI hingegen lediglich um 18 % (vom Indexwert 91 auf den Indexwert 107). Damit sind die Rechtsverfolgungskosten fast dreimal so stark gestiegen.

---

31 Kostengesetze, siehe Fn. 6.

32 Für die Betrachtungen wurden Schäden herangezogen, die mit mindestens 50 EUR Zahlung geschlossen wurden.

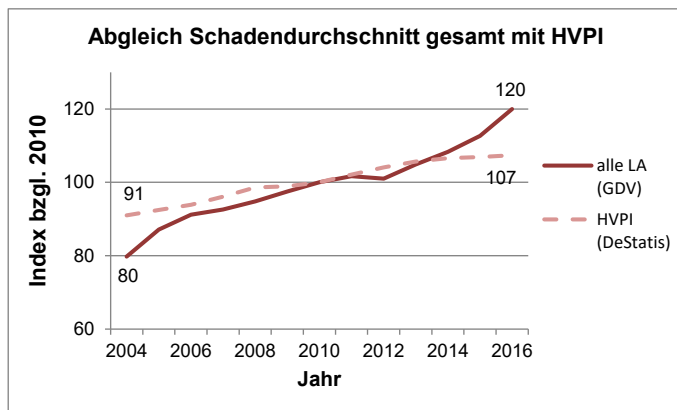


Abbildung 11: Veränderung des Schadendurchschnitts (indiziert bezogen auf das Jahr 2010) aller Leistungsarten in der Rechtsschutzversicherung im Vergleich zum Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von jährlich rund 1,4 Mio. erledigten Schäden; Statistisches Bundesamt.

Während die im HVPI zum Ausdruck kommende Inflation einigermaßen gleichmäßig verläuft und nur in den letzten Jahren abgeflacht ist, spiegeln sich in der Entwicklung des Schadendurchschnitts der Versicherer deutlich die Novellierung der Kostengesetze<sup>33</sup> in den Jahren 2004 und 2013 sowie die Finanzkrise 2009 wider.

### 4.3.2 Wohnungsmieten

Der Teilindex der Wohnungsmieten einschließlich der Nebenkosten wurde mit der Entwicklung des Schadendurchschnitts beim Wohnungs- und Grundstücksrechtsschutz (WuG) verglichen.

Abbildung 12 zeigt, dass der Anstieg des Schadendurchschnitts auch im WuG höher ausfällt als die im HVPI-Teilindex Wohnungsmieten zum Ausdruck kommende Teuerung der Wohnungsmieten. Treiber war wiederum die Novellierung der Kostengesetze<sup>34</sup> in den Jahren 2004 und 2013.

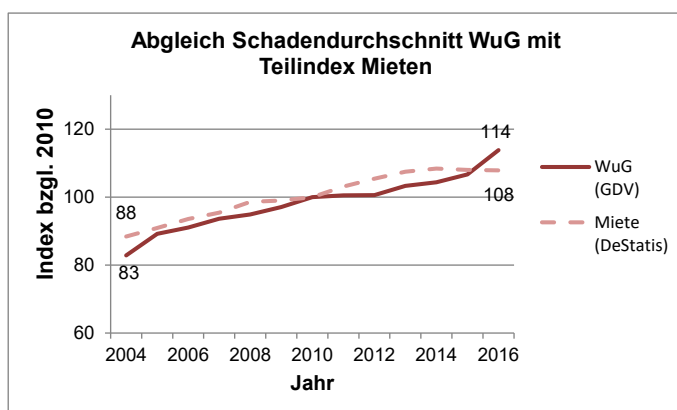


Abbildung 12: Veränderung des Schadendurchschnitts im Wohnungs- und Grundstücksrechtsschutz, Mietrechtsschutz im Vergleich zum HVPI-Teilindex Wohnungsmieten. Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von jährlich rund 170.000 erledigten Schäden pro Jahr; Statistisches Bundesamt.

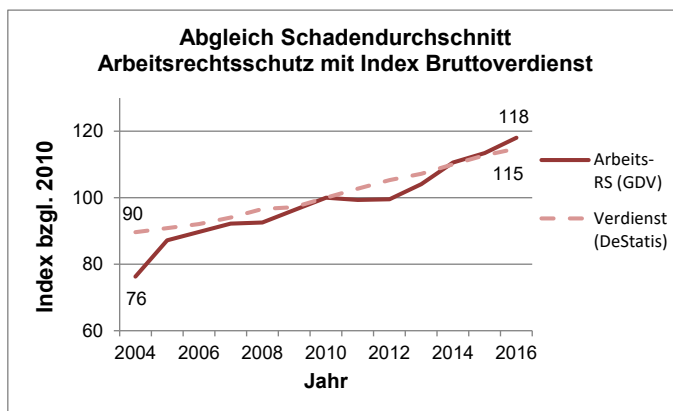
33 Kostengesetze, siehe Fn. 6.

34 Kostengesetze, siehe Fn. 6.

### 4.3.3 Bruttolöhne

Der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Index der Bruttomonatsverdienste (ohne Sonderzahlungen) wurde mit dem Schadendurchschnitt für den Arbeits-Rechtsschutz verglichen.

Abbildung 13 zeigt ein ähnliches Bild wie der Vergleich des Mietpreisindex mit dem Schadendurchschnitt des WuG. Der Anstieg des Schadendurchschnitts liegt höher als die Verdienstentwicklung. Auffällig ist wiederum der Einfluss der Novellierung der Kostengesetze<sup>35</sup> in den Jahren 2004 und 2013.



**Abbildung 13:** Veränderung des Schadendurchschnitts im Arbeitsrechtsschutz im Vergleich zum Index der Bruttolöhne. Quelle: Auswertung des GDV 2017 auf Basis von jährlich rund 340.000 erledigten Schäden pro Jahr; Statistisches Bundesamt.

35 Kostengesetze, siehe Fn. 6.

## 5. Rechtsdienstleistungsmarkt im Wandel

Der deutsche Rechtsdienstleistungsmarkt ist gekennzeichnet von einer hohen Anwaltsdichte. Die Zulassungszahlen zur Anwaltschaft sind in den letzten 15 Jahren um 41 % gestiegen<sup>36</sup>, was zu einer hohen Wettbewerbsintensität sowie einem Überangebot im Anwaltsmarkt geführt hat<sup>37</sup>.

Gleichzeitig verändert sich der Rechtsdienstleistungsmarkt zunehmend: durch einen vermehrten Wettbewerb, vor allem aber durch technologische Möglichkeiten und geänderte Bedürfnisse der Rechtssuchenden.

Dies zeigt sich etwa in den Angeboten von Rechtsdienstleistern wie Legal Techs, Self-Service-Plattformen oder Anbietern, die sich auf die Geltendmachung bestimmter Forderungen oder Ansprüche spezialisieren.

Auch sind zunehmend Anwaltskanzleien zu beobachten, die sich auf bestimmte Rechtsprobleme spezialisieren und über diverse Kommunikationskanäle, teils mit gezieltem, durchaus kostenintensivem Internet-Suchmaschinen-Marketing eine sehr aktive Mandantenakquise betreiben. Bundesweit werden so in großer Stückzahl online Mandate gewonnen und aufgrund gleichförmiger Sachverhalte oftmals standardisiert mit Skaleneffekten bearbeitet.

Ein Beispiel sind Streitigkeiten mit Banken (zuletzt vornehmlich zu Darlehenswiderufen). Gerade beim Landgericht Frankfurt am Main machen diese inzwischen einen erheblichen Anteil des Geschäftsanfalls aus. Dort ist mittlerweile jedes dritte anhängige Zivilverfahren ein Bankenverfahren. Die Klageschriften sind häufig lediglich eine Aneinanderreihung von Textbausteinen.<sup>38</sup>

Die Textmuster für Anspruchsschreiben oder Klageanträge werden einmalig erarbeitet und können im Anschluss für eine Fülle gleich gelagerter Fällen und eine Vielzahl von Mandaten – lediglich angereichert um deren individuelle Daten – Verwendung finden. Die Mandatsabwicklung erfolgt elektronisch, ein persönlicher Kontakt oder eine individuelle Beratung der Mandanten findet in der Regel nicht statt.<sup>39</sup>

---

36 Bundesrechtsanwaltskammer, Entwicklung der Gesamtzahlen der zugelassenen Rechtsanwälte, 2017, [http://www.brak.de/w/files/04\\_fuer\\_journalisten/statistiken/2017/grafik\\_rae\\_2017.pdf](http://www.brak.de/w/files/04_fuer_journalisten/statistiken/2017/grafik_rae_2017.pdf) (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

37 Hartung, Die Entwicklung des Rechtsmarktes in Deutschland – Trends und Herausforderungen für die Anwaltschaft, Vortrag, abrufbar unter <https://www.jura.uni-muenster.de/de/institute/institut-fuer-internationales-wirtschaftsrecht-abt-iii/forschungsstelle-fuer-anwalts-und-notarrecht/verein-zur-foerderung-des-anwaltsrechts-e-v/berichte/die-entwicklung-des-rechtsmarktes/> (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

38 Interview mit Präsident Wolf, LG Frankfurt vom 06.09.2017, <https://www.welt.de/finanzen/article168344900/Kunden-sollten-nicht-zoegern-ihre-Bank-zu-verklagen.html?wtrid=socialmedia.email.sharebutton> (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

39 Dazu auch BGH, ZIP 2018, 279 (Anwaltsvertrag und Fernabsatzrecht); Interview mit Prof. Hirsch, Ombudsmann für Versicherungen vom 13.02.2018, <http://versicherungswirtschaft-heute.de/politik-regulierung/ombudsmann-hirsch-rugt-reiseversicherer-und-zwielichtige-anwalte/> (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

Diese Form der gleichförmigen und standardisiert bearbeiteten industriellen Mandate wird bisher gebührenrechtlich jedoch nicht gesondert erfasst.

Es sollte daher erwogen werden, erzielte Skaleneffekte und die Automatisierung bei der Abwicklung von Mandaten im Gebührenrecht aufwandsgerecht und damit kostensenkend zu berücksichtigen.

Schließlich ist eine derartige letztlich industrielle Rechtsdienstleistung mit der herkömmlichen anwaltlichen Tätigkeit nicht mehr vergleichbar. Der Grundansatz des anwaltlichen Gebührenrechts, wonach die Streit- und Gegenstandswert-orientierte und damit aufwandsunabhängige Vergütung eine Quersubventionierung gewährleisten soll<sup>40</sup>, kann in Fällen einer industriellen Rechtsdienstleistung nicht mehr zum Tragen kommen.

Gleichzeitig entziehen diese industriellen Rechtsdienstleistungen dem herkömmlichen Anwaltsmarkt spürbar Mandate. Welche konkreten Auswirkungen dies haben wird, bleibt abzuwarten.

Eine Erhöhung der Rechtsanwaltsgebühren ist jedenfalls nicht geeignet, um auf die sich für einzelne Kanzleien abzeichnenden wirtschaftlichen Einschnitte zu reagieren. Denn der oftmals geltend gemachte Umsatz- und Einkommensrückgang aufseiten der Anwaltschaft ist auf Gründe wie die wachsende Wettbewerbsintensität und gestiegene Zulassungszahlen zurückzuführen. Gleichzeitig sind bereits heute die Rechtsverfolgungskosten wirtschaftlich nicht mehr für jedermann tragbar und der Zugang zum Recht ist nicht uneingeschränkt gewahrt.

---

40 Mandate mit hohem Streit- und Gegenstandswert sollen finanziell den im Verhältnis hohen Aufwand bei Mandanten mit geringem Streitwert ausgleichen. So etwa Bundesrechtsanwaltskammer, abrufbar unter <http://www.brak.de/fuer-anwaelte/gebuehren-und-honorare/> (zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

## 6. Zusammenfassung

- Das Risiko, einen Rechtsstreit aktiv betreiben zu müssen oder passiv in eine rechtliche Auseinandersetzung verwickelt zu werden, trifft jeden. Der Justizgewährungsanspruch des Staates ist daher von grundlegender Bedeutung. Der damit verbürgte Zugang zum Recht ist allerdings nicht schrankenlos. Er ist mit Kosten verbunden und damit abhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Einzelnen.
- Die Rechtsverfolgungskosten stellen eine bedeutsame Hürde für den Zugang zum Recht dar. Für nicht rechtsschutzversicherte Rechtsuchende kann sich das Kostenrisiko zum Rechtshindernis auswachsen. Es droht der Verzicht auf die Rechtsdurchsetzung.
- Gleichzeitig beobachten die Rechtsschutzversicherer einen kontinuierlichen und spürbaren Anstieg ihrer Leistungen. Die Anpassungen des Kostenrechts in 2004 und 2013 haben die Rechtsverfolgungskosten deutlich ansteigen lassen. Zusätzlich führt die regelmäßige inflations- und lohnkostenbedingte Erhöhung der Gegenstands- und Streitwerte zu einer weiteren kontinuierlichen Verteuerung der Anwaltsgebühren und Gerichtskosten. Seit 2004 ist der Schadenaufwand der Rechtsschutzversicherer um 31 % gestiegen.
- Die Betrachtung des Schadendurchschnitts in der Rechtsschutzversicherung – als tauglichem Indikator für die Rechtsverfolgungskosten im Allgemeinen – zeigt, dass sich dieser von 2012 bis 2016 um 18 % erhöht hat, seit 2004 sogar um 50 %. Seit 2004 ist der Schadendurchschnitt fast dreimal so stark angestiegen wie die im Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes zum Ausdruck kommende Inflation.
- Überlegungen zu einer weiteren Anhebung der Gerichtskosten und Anwaltsgebühren müssen daher im Auge behalten, dass diese nicht zu einer Einschränkung der rechtlichen Interessenwahrnehmung führt, zumindest für den nicht rechtsschutzversicherten Verbraucher.
- Der Schadenaufwand ist auch maßgeblicher Parameter der Kalkulation der Rechtsschutzversicherer, deshalb können auch rechtsschutzversicherte Verbraucher höher belastet werden. Gleichzeitig kann die Rechtsschutzversicherung aber nur mit vertretbar hohen Prämien ihre rechtspolitische, soziale und volkswirtschaftliche Aufgabe wahrnehmen.
- Das anwaltliche Gebührenrecht muss den Entwicklungen und Veränderungen im Rechtsdienstleistungsmarkt sowie veränderten anwaltlichen Geschäftsmodellen Rechnung tragen. Insbesondere sind Gebührentatbestände erforderlich, die Skaleneffekte aufgrund gleichförmiger Sachverhalte bei der (industriellen) Mandatsbearbeitung tatsächlich aufwandsgerecht und damit gebührenmindernd bewerten.





**Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin

Tel. 0 30/20 20-50 00, Fax 0 30/20 20-60 00  
berlin@gdv.de, www.gdv.de