

Dr. Hendrik Schultzky
Richter am Oberlandesgericht

Oberlandesgericht Nürnberg
Fürther Str. 110, 90429 Nürnberg
hendrik.schultzky@olg-n.bayern.de

Gutachterliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Wertgrenze für die Nichtzulassungsbeschwerde in Zivilsachen, zum Ausbau der Spezialisierung bei den Gerichten sowie zur Änderung weiterer zivilprozessrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 19/13828)

Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 4.11.2019

I. Vorbemerkung

Der eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen zusammenfassende Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/13828) soll insgesamt die Aufgabenerfüllung durch die Zivilgerichte sichern und verbessern. Die im Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen stehen dabei weitgehend nicht miteinander in Zusammenhang, so dass sie einzeln beurteilt werden können.

II. Dauerhafte Festschreibung der Wertgrenze für die Nichtzulassungsbeschwerde (Art. 1 [Aufhebung § 26 Nr. 8 EGZPO], Art. 2 Nr. 12 [§ 544 ZPO-E])

1. Bedeutung und Wirkung der Wertgrenze

Die Nichtzulassungsbeschwerde gegen Berufungsurteile und Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO ist bis 31.12.2019 gem. § 26 Nr. 8 EGZPO nur zulässig, wenn die Beschwer der Partei 20.000 € erreicht. Die Wertgrenze verhindert damit die Überprüfung von Entscheidungen der Berufungsgerichte über die Zulassung der Revision nach § 543 Abs. 1 Nr. 1 ZPO. Sie verkürzt aber nicht den Revisionszugang in der Weise, dass sie bei einem geringeren Wert den Zugang zur Revisionsinstanz generell versperrt. Sie schließt lediglich eine Überprüfung der zumeist durch ein Kollegialgericht getroffenen Zulassungsentscheidung durch eine weitere Instanz aus.

Die als Übergangsvorschrift im Rahmen der ZPO-Reform 2002 eingeführte Wertgrenze galt zunächst bis 31.12.2006. Sie wurde seitdem fünf Mal verlängert und gilt nunmehr seit fast 18 Jahren. Schon

diese Gesetzgebungsgeschichte zeigt, dass die Wertgrenze für die Nichtzulassungsbeschwerde ein "Störgefühl" hervorruft. Die Revision zum Bundesgerichtshof¹ ist nach § 543 Abs. 2 ZPO zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Revisionsgerichts erfordert. Der Gegenstandswert einer Streitigkeit ist dabei kein geeignetes Instrument, Rechtsstreitigkeiten nach diesen Kriterien zu ermitteln. Dass Verfahren mit einem geringen Streitwert keine oder auch nur seltener als Verfahren mit hohem Streitwert grundsätzliche Bedeutung aufweisen, ist weder offensichtlich noch aufgrund praktischer Erfahrungen nachvollziehbar.

Die Wertgrenze stellt sich damit als sachlich nicht gerechtfertigte Rechtswegverkürzung dar, wenn das Berufungsgericht das Vorliegen eines Zulassungsgrundes i.S.d. § 543 Abs. 2 ZPO verkannt hat. Nach den vorliegenden Zahlen ist dies aber nur selten der Fall: So haben die Nichtzulassungsbeschwerden nur zu einem geringen Teil Erfolg; in ca. 95 % der Fälle verbleibt es bei der Nichtzulassung.² Geht man davon aus, dass die im Berufungsverfahren unterlegene Partei darüber hinaus in der überwiegenden Zahl der Fälle die Erfolgsaussichten eines weiteren Rechtsmittels von ihrem Prozessbevollmächtigten prüfen lässt und dieser von der Einlegung einer Nichtzulassungsbeschwerde mangels Vorliegens eines Revisionsgrundes vielfach abraten wird, dürfte der Anteil der zutreffenden Entscheidungen der Berufungsgerichte über die Nichtzulassung der Revision noch höher liegen. So wird bei Statthaftigkeit der Nichtzulassungsbeschwerde diese nur in ca. 40 % der Fälle erhoben.³ Insgesamt kann daher eine aus Sicht des Bundesgerichtshofs fehlerhafte Nichtzulassung der Revision nur bei einem geringen Anteil der Verfahren angenommen werden, der deutlich unter 5 % der Verfahren liegen dürfte.

Die damit zwar zweckwidrige, aber nur in wenigen Fällen tatsächlich rechtswegverkürzende Wertgrenze für die Nichtzulassungsbeschwerde ist derzeit erforderlich, um eine Überlastung des Bundesgerichtshofs zu vermeiden und es ihm so zu ermöglichen, in angemessener Zeit Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu klären und die Rechtseinheit zu wahren. Wäre die Nichtzulassungsbeschwerde gegen alle streitigen Urteile und Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO statthaft und würde sie weiterhin in 40 % der Fälle eingelegt, wäre mit insgesamt ca. 15.000 Nichtzulassungsbeschwerden zu

¹ Die Revision zum BayObLG in Zivilsachen soll im Folgenden wegen der geringen Fallzahlen außer Acht bleiben.

² Im Jahr 2018 wurden 3554 Nichtzulassungsbeschwerden entschieden, hiervon hatten 190 Erfolg; vgl. Statistik des Bundesgerichtshofs für das Jahr 2018, abrufbar unter www.bundesgerichtshof.de.

³ Im Jahr 2018 wurden von 49.164 erledigten Berufungen der Oberlandesgerichte 18.574 durch streitiges Urteil oder Beschluss nach § 522 Abs. 2 ZPO entschieden. 52 % der Verfahren hatten einen Streitwert von über 20.000 €, waren also der Nichtzulassungsbeschwerde zugänglich, so dass von ca. 9.650 beschwerdefähigen Entscheidungen ausgegangen werden kann (Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.1, 2018, S. 102).

rechnen.⁴ Selbst wenn sich – bei einer sehr optimistischen Schätzung - der Anteil der Nichtzulassungsbeschwerden auf 20 % halbieren würde, würde sich ihre absolute Zahl im Vergleich zur jetzigen Rechtslage immer noch mehr als verdoppeln. Es wäre also zu erwarten, dass die zusätzliche Arbeitsbelastung zu erheblich längeren Verfahrensdauern am Bundesgerichtshof führt. Dies kann die Arbeit der Untergerichte erheblich erschweren und beeinträchtigt einen effektiven Rechtsschutz für den Bürger.

So hat sich z.B. bei den in den letzten Jahren massenhaft aufgetretenen sog. “Widerrufsfällen” (Widerruf von Verbraucherdarlehen aufgrund unzureichender Widerrufsbelehrung) gezeigt, dass hierzu von den Land- und Oberlandesgerichten stark abweichende Auffassungen zu einzelnen Rechtsfragen vertreten wurden. Hier waren zahlreiche Entscheidungen des XI. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs notwendig, um für die Verbraucher und die Banken Rechtssicherheit zu schaffen. Bis zu dem Zeitpunkt der Entscheidung der jeweiligen Rechtsfrage durch den Bundesgerichtshof wurden dabei vielfach weitere Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden, aber auch Berufungen gegen landgerichtliche Urteile, eingelegt, um die Verfahren “offen” zu halten. Verzögerte Entscheidungen durch den Bundesgerichtshof hätten hier noch mehr Rechtsmittel hervorgerufen.

Für die Wertgrenze spricht überdies, dass es sich bei ihr um eine praktikable, (relativ) leicht handhabbare Zulassungsbeschränkung handelt.

2. Alternativen

Wegen der oben dargestellten Problematik der Wertgrenze werden verschiedene Alternativen diskutiert, mit denen einerseits der Zugang zum Bundesgerichtshof im Sinne der Revisionszwecke verbessert, andererseits aber dessen Überlastung vermieden werden soll.

a) Absenkung der Wertgrenze

Eine Absenkung der Höhe der Wertgrenze löst das Grundproblem nicht, dass weiterhin bei Verfahren mit grundsätzlicher Bedeutung eine Überprüfung durch den Bundesgerichtshof ausgeschlossen bleibt. Würde die Wertgrenze auf 10.000 € abgesenkt, wären zusätzlich etwa 30 % der streitigen Urteile und Beschlüsse der Oberlandesgerichte nach § 522 Abs. 2 ZPO mit der Nichtzulassungsbeschwerde angreifbar.⁵ Bei der Quote von 40 % Nichtzulassungsbeschwerden wäre mit etwa 2.400 zusätzlichen Nichtzulassungsbeschwerden zu rechnen.

⁴ Insgesamt gab es 2018 36.441 streitige Urteile und Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO (LG: 17.867; OLG: 18.574)

⁵ Anteile der Streitwerte aus Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.1, 2018, S. 102: 48 % der Verfahren haben einen Streitwert unter 20.000 €, 18 % unter 10.000 €, mithin 30 % zwischen 10.000 € und 20.000 €.

b) Aufhebung bei Streichung der Beschlusszurückweisung

Auch eine mit der Absenkung oder gar Aufhebung der Wertgrenze verbundene Abschaffung der Berufungszurückweisung durch Beschluss gem. § 522 Abs. 2 ZPO (dazu unter V.1.) würde die Zahl der Nichtzulassungsbeschwerden voraussichtlich nicht erheblich verringern. Die mündliche Verhandlung vor dem Berufungsgericht führt nicht zu einer erheblich stärkeren Akzeptanz der Entscheidungen durch die Parteien. Es dürfte zwar die Zahl der Fälle sinken, in denen die unterlegene Partei eine Gehörsverletzung im Sinne des § 544 Abs. 7 ZPO behauptet. Auch kann evtl. ein höherer Anteil von Verfahren im Wege einvernehmlicher Verfahrensbeendigung endgültig erledigt werden, so dass gar keine streitige Entscheidung erfolgt, wobei allerdings zu beobachten ist, dass in der Praxis recht häufig auch auf den Hinweis nach § 522 Abs. 2 ZPO die Berufungsrücknahme erfolgt. Dass aber die ca. 1.300 Nichtzulassungsbeschwerden gegen Zurückweisungsbeschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO zu einem größeren Teil nicht erhoben werden, wenn durch Urteil entschieden wird,⁶ ist nicht zu erwarten.

c) Vereinfachung der Behandlung der Nichtzulassungsbeschwerden durch den Bundesgerichtshof

Der Vorschlag, die Nichtzulassungsbeschwerden nicht durch einen mit fünf Richtern besetzten Senat entscheiden zu lassen, sondern ein Kammerverfahren mit drei statt fünf Richtern einzuführen,⁷ würde den zusätzlich erforderlichen Arbeitskräfteeinsatz am Bundesgerichtshof voraussichtlich nicht kompensieren. Es darf nicht verkannt werden, dass die Vorarbeiten durch den Berichterstatter sich so nicht reduzieren und lediglich die Mitwirkung von in aller Regel mit geringerem Zeitaufwand befassten Beisitzern entbehrlich würde.

Die formellen Anforderungen an den Inhalt des Beschlusses über die Nichtzulassungsbeschwerde sind nach § 544 Abs. 4 Satz 2 ZPO nur gering; vielfach erfolgt bereits heute nur eine sehr knappe Begründung, zum Teil auch nur im Tenor. Eine weitere Absenkung des Begründungserfordernisses könnte ebenfalls keine erhebliche Entlastung des Bundesgerichtshofs herbeiführen.

d) Personelle Verstärkungen am Bundesgerichtshof

Die Schaffung weiterer Zivilsenate wäre zwar ein geeignetes Mittel zur Bewältigung der bei Absenkung oder Abschaffung zu erwartenden zusätzlichen Arbeitslast. Sie könnte aber – jedenfalls bei ei-

⁶ So Antrag der Fraktion B90/Grüne BT-Drs. 19/14028, S. 3.

⁷ Vgl. Antrag der Fraktion B90/Grüne BT-Drs. 19/14028, S. 5 unter Verweis auf Heinze, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Rechtsausschuss zu BT-Drs. 19/1686.

ner erheblichen Zahl weiterer Senate – das Ziel der Sicherung der Rechtseinheit gefährden. Auch würde das strukturelle Problem nicht gelöst, dass eine Vielzahl von Verfahren vom Bundesgerichtshof zu bearbeiten ist, die keine von einer Revisionsinstanz zu klärenden Fragen betreffen.

Durch die fortbestehende Verantwortung der BGH-Richter für die Entscheidung über die Nichtzulassungsbeschwerde hat die Bereitstellung weiterer wissenschaftlicher Mitarbeiter ebenfalls nur einen begrenzten Effekt.

3. Fazit

Trotz der umfangreichen Diskussion ist in den vergangenen 18 Jahren keine vorzugswürdige Alternative gefunden worden, um die Wertgrenze als Zugangsvoraussetzung für die Nichtzulassungsbeschwerde abzulösen. Eine bessere Lösung ist erst bei einer grundlegenden Überarbeitung des Rechtsmittelsystems im Rahmen einer umfassenden ZPO-Reform (dazu unter V.3) zu erwarten. Bis dahin erscheint es sinnvoll, die Übergangsvorschrift des § 26 Nr. 8 EGZPO zu entfristen und in § 544 ZPO-E, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, festzuschreiben.

III. Zur Schaffung von Spezialkammern und -senaten

1. Erweiterung der Kammern und Senate für bestimmte Sachgebiete (§§ 72a, 119a GVG-E)

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen erweitern den in § 72a GVG enthaltenen Katalog der Spezialkammern am Landgericht und den in § 119a GVG enthaltenen Katalog der Spezialsenate am Oberlandesgericht. Zu den mit Wirkung zum 1.1.2018 eingeführten Bank-, Bau-, Medizinrechts- und Versicherungskammern und -senaten sollen Kammern und Senate für Pressesachen, erbrechtliche Streitigkeiten und Insolvenzsachen hinzukommen.

a) Zu den Auswirkungen weiterer Spezialkammern und -senaten

Die Einrichtung von Spezialkammern bzw. -senaten ist als Reaktion auf die zunehmende Ausdifferenzierung des Rechts und die Spezialisierung in der Anwaltschaft grundsätzlich zu begrüßen. Eine Zuweisung von Spezialgebieten an einzelne Spruchkörper eines Gerichts kann die Qualität gerichtlicher Entscheidungen sichern und verbessern. Ein nur mit einer Spezialmaterie befasster Richter wird nicht nur mehr Erfahrungen in dem betreffenden Rechtsgebiet sammeln können, sondern vielfach auch stärker bereit sein, sich in diesem Bereich fortzubilden. Bei großen Mischreferaten ist eine derartig

vertiefte Befassung mit einer Materie den Richtern oft nicht möglich. Letztlich kann durch die Bildung von Spezialkammern und -senaten auch wegen geringerer Einarbeitungszeiten eine effektivere Bearbeitung von Rechtssachen erreicht werden. Da für die Spezialkammern nach § 72a GVG ein originärer Einzelrichter gem. § 348 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ZPO-E – wie bisher – nicht vorgesehen ist, wird zudem das Kammerprinzip weiter gestärkt, was ebenfalls zu einer Qualitätssicherung der Rechtsprechung beiträgt.

Die Zuweisung einzelner Rechtsmaterien an bestimmte Kammern und Senaten ist wegen dieser Vorteile bereits vielfach durch die für die gerichtliche Geschäftsverteilung zuständigen Gerichtspräsidien erfolgt. Die Präsidien können hierbei auch auf die Besonderheiten der Gerichte, z.B. die Zahl der vorhandenen Zivilkammern, lokal besonders bedeutsame Rechtsmaterien, Spezialkenntnisse einzelner Richter usw., Rücksicht nehmen. Gesetzlich vorgesehene Spezialkammern können den Spezialisierungsgrad noch weiter erhöhen.

Dennoch darf nicht verkannt werden, dass die Steuerungseffekte durch die Regelungen der §§ 72a, 119a GVG nur beschränkt sind. So war nach Einführung der gesetzlichen Regelung zu beobachten, dass die Präsidien der Gerichte in einigen Fällen die Spezialzuständigkeiten – ohne dass dies durch die zu erwartenden Fallzahlen geboten wäre – mehreren oder gar allen Zivilkammern bzw. -senaten zugewiesen haben, weil sich kein Spruchkörper des Gerichts zur Übernahme der Rechtsmaterie bereit erklärt hat. In diesen Fällen laufen die gesetzlichen Regelungen faktisch ins Leere. Daneben können Spezialisierungen bei den kleineren der 115 Landgerichte in Deutschland kaum Wirkungen entfalten, wenn keine gerichtsübergreifende Konzentration stattfindet. Hier müssen die wenigen Zivilkammern mehrere Spezialzuständigkeiten übernehmen, was einer fachlichen Vertiefung der einzelnen Rechtsmaterien entgegensteht.

Mit zunehmender Zahl der Spezialkammern und -senaten werden Streitigkeiten über die gerichtsinterne Zuständigkeit zunehmen. Streit über die Zuständigkeit einer gesetzlichen Spezialkammer wird anders als der sonstige gerichtsinterne Zuständigkeitsstreit nicht gerichtsintern vom Präsidium entschieden, sondern analog § 36 Abs. 1 Nr. 6 ZPO vom übergeordneten Oberlandesgericht.⁸ Das kann zu erheblichen Verzögerungen des Rechtsstreits führen. Unklarheiten in §§ 72a, 119a GVG bei der Definition der Zuständigkeiten sind daher soweit möglich zu vermeiden, insbesondere indem auf bereits anerkannte Rechtsbegriffe zurückgegriffen wird.

⁸ Allg.M.; statt aller KG, Beschl. v, 18.6.2019 - 2 AR 22/19, BeckRS 2019, 12700 m.w.N.

b) Zu den neu vorgesehenen Spezialkammern und -senaten

Die gemäß § 72a Abs. 1 Nr. 5, § 119a Abs. 1 Nr. 5 GVG-E vorgesehenen Pressekammern und -senate dürften jedenfalls bei denjenigen Gerichten, bei denen derartige Rechtsstreitigkeiten gehäuft vorkommen, bereits aufgrund der Geschäftsverteilung eingerichtet sein. Durch den fliegenden Gerichtsstand wurden im Jahr 2014 etwa 2/3 der presserechtlichen Streitigkeiten vor den Land- und Oberlandesgerichten Hamburg, Berlin und Köln geführt,⁹ die über solche Spezialkammern bzw. -senate bereits verfügen; dies dürfte bis heute gelten. Rechtliche Unklarheiten bei der Bestimmung des Begriffs der Pressesache sind nicht zu erwarten, denn die Formulierungen in § 72a Abs. 1 Nr. 5, § 119a Abs. 1 Nr. 5 GVG-E entsprechen der bereits 2002 eingeführten Regelung des § 348 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a ZPO, zu der keine erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten bekannt sind.

Kritischer zu beurteilen ist die Regelung des § 72a Abs. 1 Nr. 6, § 119a Abs. 1 Nr. 6 GVG-E, die Kammern und Senate für „erbrechtliche Streitigkeiten“ vorschreibt. Das Erbrecht ist in vielen Bundesländern Gegenstand des Studiums und der juristischen Staatsprüfungen. Anders als bei den übrigen Spezialzuständigkeiten wird hier vom Richter somit nicht die Einarbeitung in neue fremde Rechtsgebiete verlangt, so dass eine Spezialisierung hier weniger notwendig ist. Überdies können Abgrenzungsschwierigkeiten dadurch entstehen, dass der Begriff der „erbrechtlichen Streitigkeit“ bisher nicht eingeführt ist.¹⁰ Auch die in der Gesetzesbegründung genannte Umschreibung als „erbrechtliche Angelegenheit im Sinne des Fünften Buchs des BGB“ hilft nur begrenzt weiter. So ist unklar, ob die Zuständigkeit nur bei erbrechtlichen Auseinandersetzungen oder auch bei Ansprüchen, die den Erben z.B. als Nachlassverbindlichkeit treffen, bestehen soll oder was bei Verfügungen unter Lebenden auf den Todesfall gelten soll.

Zur Präzisierung könnten ergänzend bei § 27 ZPO nach den Wörtern „Teilung der Erbschaft“ die Wörter „(erbrechtliche Streitigkeiten)“ eingefügt werden. Dann wäre der Begriff legaldefiniert und es würden Streitigkeiten über den Umfang der Spezialzuständigkeit vermieden.

Die Spezialzuständigkeit des § 72a Abs. 1 Nr. 7, § 119a Abs. 1 Nr. 7 GVG-E soll für „insolvenzrechtliche Streitigkeiten und Beschwerden sowie Anfechtungssachen nach dem Anfechtungsgesetz“ gelten. Nach der Gesetzesbegründung soll bei der Auslegung des Begriffs der „insolvenzrechtlichen Streitigkeit“ nicht vollständig auf die in ihrem Wortlaut abweichende Definition i.S.d. Art. 6 Abs. 1 EU-Insolvenz-VO (VO (EU) 2015/818) zurückgegriffen werden, denn Feststellungsklagen i.S.d. §§ 180 ff. InsO sollen nicht erfasst sein. Bis auf diese nicht unbedingt im Wortlaut des § 72a Abs. 1 Nr. 7 GVG-E

⁹ Untersuchung von Jürgens, zitiert nach von Lijnden, Fliegende Richter, Zeit 28/2016 v. 30.6.2016.

¹⁰ Art. 12 § 24 NEheG und § 102 GNotKG helfen insoweit nicht weiter.

zum Ausdruck kommende Einschränkung kann aber auf die inzwischen umfangreiche Rechtsprechung von BGH und EuGH¹¹ zurückgegriffen werden. Im Sinne der Gesetzesbegründung geklärt sein dürfte dabei die Anwendung auf Haftungsklagen gegen Geschäftsführer (§ 64 GmbHG). Zuständigkeitsstreitigkeiten sind daher nicht in größerem Umfang zu erwarten, so dass dies der Regelung nicht entgegenstehen dürfte. Bei insolvenzrechtlichen Streitigkeiten handelt es sich auch um eine vielfach komplexe Materie, die besondere Rechtskenntnisse erfordert. Dies lässt die Bildung von Spezialkammern und -senaten in diesem Fall besonders naheliegend erscheinen.

2. Länderöffnungsklauseln

a) Konzentrationsmöglichkeiten (§ 13a GVG-E)

§ 13a Abs. 1 GVG-E gestattet die Konzentration von Zivilverfahren mit bestimmten Gegenständen innerhalb eines Landes, § 13a Abs. 2 GVG-E die länderübergreifende Konzentration. Die Möglichkeit zur länderinternen Konzentration werden dabei gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht erweitert, sondern lediglich präzisiert, indem eine Verordnungsermächtigung geregelt und die Sachdienlichkeit als materielle Voraussetzung einer Konzentration festgeschrieben wird. Auch eine länderübergreifende Zuständigkeitskonzentration ist bereits heute ebenso zulässig wie die Bildung gemeinsamer Gerichte.¹²

Angesichts der Vielzahl der zu bildenden Spezialkammern kann die Konzentration bei einzelnen Gerichten auch sinnvoll sein. Die Entfernung des Gerichts vom Wohnort der Partei steht einer Konzentration aufgrund gestiegener Mobilität in der Gesellschaft und der Möglichkeit einer (anwaltlichen) Vertretung auch bei Anordnung des persönlichen Erscheinens nicht zwingend entgegen. Allerdings wird bei der Ausübung der Konzentrationsermächtigung zu beachten sein, dass die Zuweisung von Spezialzuständigkeiten, die sinnvoll nur auf die Großstadtgerichte erfolgen kann, dem Gedanken der Stärkung der Justiz in der Fläche zuwiderlaufen kann. Letztlich bliebe bei einer Konzentration der in § 72a GVG-E vorgesehenen Zuständigkeiten für die kleineren Landgerichte außer Verkehrsunfall-, Kauf- und sonstigen Haftungssachen nicht mehr viel übrig.

¹¹ Nachweise bei Mankowski in Mankowski/Müller/Schmidt, EuInsVO 2015, 1. Aufl. 2016, Art. 6 EuInsVO 2015 Rn. 9 ff.

¹² Zöller/Lückemann, a.a.O., § 13a GVG Rn. 1.

b) Bildung weiterer Spezialkammern (§ 72a Abs. 2, § 119a Abs. 2 GVG-E)

Die in § 72 Abs. 2 GVG-E und § 119a Abs. 2 GVG-E vorgesehene Möglichkeit durch Landesrecht weitere Spezialkammern und -senate einzurichten, ist geeignet, auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Insbesondere ist die Verordnungsermächtigung für die Länder auch geeignet, den Forderungen nach weiteren Spezialkammern und -senaten¹³ dort Rechnung zu tragen, wo dies sinnvoll erscheint.

Eine „Rechtszersplitterung“, die den Bürger beeinträchtigen könnte, ist nicht zu erwarten, solange die Landesverordnungen nur die gerichtsinterne Zuständigkeit betreffen. Anders könnte dies sein, wenn die Möglichkeiten zur länderinternen und -übergreifenden Konzentration von Verfahren genutzt werden. In diesen Fällen dürfte das Auffinden des zuständigen Landgerichts mit einigen Schwierigkeiten verbunden sein, weil die landesrechtlichen Regelungen auch für Rechtsanwälte nicht ohne weiteres offenliegen. Auch der Gedanke des Erhalts einer leistungsstarken Justiz in der Fläche (siehe oben) muss stets angemessen berücksichtigt werden.

IV. Weitere Änderungen der Zivilprozessordnung

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von weiteren Änderungen der Zivilprozessordnung, die sich überwiegend als hilfreich für die gerichtliche Praxis erweisen werden. Ausführungen sind zu den nachfolgend angeführten Regelungen veranlasst.

1. Änderungen im Bereich der Prozesskostenhilfe

a) Erweiterung des Beschwerderechts der Staatskasse (§ 127 Abs. 3 S. 2 ZPO-E)

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs beschränkt sich das Beschwerderecht der Staatskasse auf Fälle, in denen einer Naturalpartei Prozesskostenhilfe ohne Zahlungsbestimmungen bewilligt wurde.¹⁴ Die auf dem bisherigen Wortlaut des § 127 Abs. 3 S. 2 ZPO-E beruhende Beschränkung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Es liegt im Interesse der Staatskasse in sämtlichen Fällen, in denen der Richter keine Zahlungsbestimmungen zur Prozesskostenhilfe getroffen hat, sich also nicht offensichtlich selbst mit der Berechnung von Zahlungen auseinandergesetzt hat, eine Überprüfungsmöglichkeit zu eröffnen. Eine unangemessene Belastung der Parteien nach § 116 ZPO ist darin nicht zu sehen. Diese müssen die zur Feststellung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse notwendigen Angaben

¹³ Antrag der FDP-Fraktion BT-Drs. 19/14037 S. 4 f.

¹⁴ BGH, Beschl. v. 12.1.2016 – IX ZB 24/15, MDR 2016, 553.

bereits im Bewilligungsverfahren machen. Eine gesteigerte Darlegungslast trifft sie durch das Beschwerdeverfahren nicht.

b) Änderung der Freibeträge (Antrag Nr. 1 der Stellungnahme des Bundesrats)

Eine ebenfalls der Staatskasse dienende Regelung enthält die in der Stellungnahme des Bundesrats vorgeschlagene Änderung des § 115 ZPO. Bisher werden der Erwerbsfreibetrag, der persönliche Freibetrag der Partei und ihres Ehegatten / Lebenspartners sowie die Freibeträge für weitere Unterhaltsberechtigten auf Basis des bundesweit höchsten sozialhilferechtlichen Regelsatzes berechnet. Eine sachliche Rechtfertigung, in diesem Fall von dem sonstigen Sozialhilferecht abzuweichen, besteht nicht. Es sollten für die Partei die an ihrem Wohnort geltenden Regelsätze auch im Bereich der Prozesskostenhilfe anwendbar sein.

Die gerichtliche Praxis berechnet die Freibeträge des § 115 ZPO nicht selbst, sondern zieht die nach § 115 Abs. 1 S. 5 ZPO regelmäßig zu veröffentlichende Bekanntmachung der Freibeträge¹⁵ heran. Die nach der Stellungnahme des Bundesrats vorgeschlagene Ergänzung des § 115 Abs. 1 S. 5 (nunmehr: S. 6) ZPO stellt sicher, dass zukünftig auch eine Übersicht über die regional geltenden Freibeträge besteht. Rechtsunsicherheiten werden so vermieden.

Sollte die zu begrüßende Änderung des § 115 ZPO umgesetzt werden, sollte allerdings darauf geachtet werden, dass bisher erfolgte Prozesskostenhilfebewilligungen unberührt bleiben, um eine Vielzahl von Verfahren zur Abänderung der Bewilligung nach § 120a ZPO zu vermeiden. Hierzu könnte sich eine entsprechende Regelung in der EGZPO anbieten. Außerdem sollte eine Übergangsfrist bis 31.12.2020 vorgesehen werden, damit die notwendigen Anpassungen in der Justiz- und Anwaltssoftware zur Berechnung der Prozesskostenhilfe vorgenommen werden können. Dies könnte durch eine entsprechende Formulierung des Art. 8 des Gesetzentwurfs erreicht werden.

2. Möglichkeit zur Strukturierung des Verfahrens (§ 139 Abs. 1 S. 3 ZPO-E)

Klarstellenden Charakter hat die Regelung des § 139 Abs. 1 S. 3 ZPO-E, nach der das Gericht durch Maßnahmen der Prozessleitung das Verfahren strukturieren und den Streitstoff absichten kann. Gerade in besonders umfangreichen Verfahren hängt eine effektive Verfahrensführung von einer derartigen Absichtung des Streitstoffes ab. So ist es möglich, z.B. einen Bauprozess auf einen oder wenige wesentliche Mängel zu beschränken oder in Haftungsprozessen zunächst den Haftungsgrund zu klären, bevor zur Höhe des Schadens verhandelt wird. Den Parteien wird es ermöglicht, ihr Vorbringen auf bestimmte Fragen zu konzentrieren, ohne Gefahr zu laufen, mit Vorbringen zu anderen

¹⁵ Derzeit: 2. PKHB 2019, BGBl. I 2019, 161.

Punkten des Rechtsstreits später präkludiert zu sein. Die Vorschrift ist daher uneingeschränkt zu befürworten.

Allerdings weist der Bundesrat zu Recht darauf hin, dass die Effektivität von derartigen Prozessleitungsmaßnahmen durch besondere Präklusionsvorschriften noch gesteigert werden könnte.¹⁶ So könnte verhindert werden, dass noch nach Abschluss der Verhandlung zu einem bestimmten Punkt weiteres Vorbringen nachgeschoben werden kann. Die Voraussetzungen einer Zurückweisung verspäteten Vorbringens nach § 296 Abs. 2, § 282 ZPO sind nach der derzeitigen Gesetzesfassung hoch und dafür kaum geeignet. Auch wenn der Richter Fristen zur Vorbringens des Streitstoffes zu einem bestimmten Punkt setzt, greifen die strengeren Präklusionsregeln des § 296 Abs. 1 ZPO nicht, weil sie nur für die dort aufgezählten Fristen gelten.¹⁷

V. Forderungen nach weiteren Änderungen der ZPO

Neben den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind weitere Vorschläge eingebracht worden, die dem Ziel eines effizienten und bürgerfreundlichen Zivilprozesses dienen sollen.

1. Aufhebung der Möglichkeit zur Beschlusszurückweisung von Berufungen (§ 522 Abs. 2, Abs. 3 ZPO; Antrag BT-Drs 19/14038 der FDP-Fraktion; Antrag BT-Drs. 19/14028 der Fraktion Bündnis 90/Grüne)

Die vorgeschlagene ersatzlose Streichung des § 522 Abs. 2 und Abs. 3 ZPO erscheint als isolierte und kurzfristige Maßnahme nicht angezeigt. Ein Anlass zu einer Reaktion des Gesetzgebers besteht insbesondere nicht deshalb, weil die Berufungsgerichte die Möglichkeit einer Beschlusszurückweisung in großem Umfang als Mittel der Arbeitserleichterung missbrauchen und das rechtliche Gehör der Parteien so unzulässig verkürzen.

Weder ist ersichtlich, dass in erheblichem Umfang Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO unter Missachtung der formellen Voraussetzungen ergehen, noch, dass sie in größerem Maße als Berufungsurteile inhaltlich fehlerhaft sind. So zeigt die Justizstatistik, dass die Quote der erfolgreichen Nichtzulassungsbeschwerden gegen Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO sogar deutlich unter der für Urteile liegt, also die grundsätzliche Bedeutung nicht verkannt wird.¹⁸ Es entspricht auch nicht praktischen Erfahrungen, dass die Gerichte bei der Abfassung von Zurückweisungsbeschlüssen weniger Sorgfalt walten lassen als bei Urteilen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der Bundesgerichtshof inzwischen in mehreren Entscheidungen Anforderungen an die nach § 522 Abs. 2 Satz 3 ZPO zu verfassende Be-

¹⁶ Prüfantrag Nr. 2 Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf.

¹⁷ Zöller/Greger, a.a.O., § 296 ZPO Rn. 8c.

¹⁸ Im Jahr 2018 waren ca. 3 % der Nichtzulassungsbeschwerden gegen Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO (31 bei 1298 Eingängen), aber etwa 7 % der Nichtzulassungsbeschwerden gegen Urteile (159 bei 2302 Eingängen) erfolgreich; Quelle: Statistik des Bundesgerichtshofs 2018.

schlussbegründung gestellt hat, die sich nicht wesentlich von denen für Berufungsurteile nach § 540 ZPO unterscheiden.¹⁹ Der in der Vergangenheit von einigen Spruchkörpern praktizierten Verfahrensweise, mit zu knappen oder gar formelhaften Begründungen durch Beschluss zu entscheiden, ist so wirksam entgegengewirkt worden.

Auch kann der Verzicht auf eine mündliche Verhandlung im Berufungsverfahren sachgerecht sein, wenn dadurch (wie häufig) eine Beschleunigung des Verfahrensabschlusses erreicht wird. Denn so kann der Anspruch des Berufungsgegners auf Rechtskraft der ihn begünstigenden erstinstanzlichen Entscheidung verwirklicht werden. Der unterlegene Berufungsführer hat immerhin den Vorteil, dass er ohne mündliche Verhandlung weniger Kosten zu tragen hat, weil i.d.R. weniger Rechtsanwaltskosten anfallen.²⁰ Die dauerhafte Befriedungswirkung einer mündlichen Verhandlung darf auch nicht überschätzt werden (dazu bereits unter I.2.a). Durch die 2011 in § 522 Abs. 3 ZPO geschaffene Möglichkeit der Nichtzulassungsbeschwerde besteht ein Gleichlauf von Rechtsmitteln gegen Beschlüsse und Urteile der Berufungsgerichte, so dass die unterlegene Partei so nicht beteiligt wird.

Sollte dennoch eine Aufhebung der Beschlusszurückweisung erwogen werden, weil eine mündliche Verhandlung auch im Berufungsverfahren als grundsätzlich unverzichtbar angesehen wird, sollte dies nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes geschehen. Dabei sollte der Schwerpunkt der Reform der ZPO eine weitere Stärkung der ersten Instanz sein. Die Befriedigung der Parteien durch eine umfassende Behandlung des Rechtsstreits und die geeigneten Maßnahmen zur gütlichen Streitbeilegung sollten bereits dort so weit möglich unternommen werden, so dass Berufungen vermieden werden und sich die Berufungsgerichte auf ihre Aufgabe der rechtlichen und tatsächlichen Überprüfung der erstinstanzlichen Entscheidungen konzentrieren können. Nur bei einer Reduzierung der Zahl der Berufungen könnte der zusätzliche Aufwand der Berufungsgerichte bei Streichung des § 522 Abs. 2 ZPO kompensiert werden. Dieser liegt dabei weniger in der Fallbearbeitung durch den Richter, weil auch eine Entscheidung im Verfahren nach § 522 Abs. 2 ZPO stets eine vollständige Durchdringung des Streitstoffs erfordert. Durch die zusätzlichen mündlichen Verhandlungen wird bei gleichbleibenden Fallzahlen aber der Personalbedarf im Bereich der Richter und der Geschäftsstellen steigen. Außerdem muss die ausreichende räumliche Ausstattung der Gerichte sichergestellt werden, z.B. das Vorhandensein von Sitzungssälen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die angestrebten positiven Wirkungen, die in der Durchführung einer mündlichen Verhandlung gesehen werden, durch längere Verfahrensdauern erkaufte würden.

¹⁹ Vgl. z.B. BGH, Urt. v. 13.1.2016 - XII ZB 605/14, MDR 2016, 292; BGH, Urt. v. 21.9.2016 - VIII ZR 188/15, MDR 2016, 1402.

²⁰ Er erspart sich die eigene und die Terminsgebühr des Gegners nach RVG-VV Nr. 3202, 3104 in Höhe von jeweils 1,2.

2. Einführung eines auf Leistung gehenden Kollektivklageverfahrens (Antrag BT-Drs. 19/14027 der Fraktion Bündnis 90/Grüne)

Die Einführung eines auf Leistung gehenden Kollektivklageverfahrens erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht angezeigt: Nach der Entscheidung des Gesetzgebers für die Musterfeststellungsklage (§§ 606 ff. ZPO), die erst zum 1.11.2018 in Kraft getreten ist, sollten zunächst die praktischen Erfahrungen mit diesem Instrument abgewartet werden, bevor eine alternative oder weitere Verfahrensart für Massenfälle eingeführt wird. Insbesondere sollte abgewartet werden, wie Unternehmen auf die Musterfeststellungsurteile reagieren. Rationales Verhalten legt nahe, dass Individualklagen hier nur noch in begründeten Einzelfällen notwendig werden, während die große Masse schon wegen der für das Unternehmen sonst zu erwartenden zusätzlichen Kostenlast einvernehmlich geregelt wird. Sollte dies nicht der Fall sein, sollte auch die Einführung eines vereinfachten „Nachverfahrens“ erwogen werden.

3. Forderung einer umfassenden Reform

Über die im Gesetzentwurf genannten Regelungen hinaus werden in der Rechtswissenschaft²¹, der Politik²² und der Praxis²³ zahlreiche weitere Reformvorschläge diskutiert oder konkret vorgeschlagen. Die geforderte umfassende Modernisierung des Zivilprozessrechts dürfte wirkungsvoller als die im Gesetzentwurf vorgesehenen und für sich genommen durchaus zu begrüßenden Einzelmaßnahmen sein und sollte Anlass zu weiteren gesetzgeberischen Schritten geben.

Dabei gilt es vor allem, die Möglichkeiten der Digitalisierung auch im Verfahrensrecht zu nutzen. Hierbei sollte die Gelegenheit genutzt werden, die zu großen Teilen seit Ende des 19. Jahrhunderts unverändert geltenden Strukturen des gerichtlichen Verfahrens insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Die Möglichkeit, eine mündliche Verhandlung „virtuell“ zu führen, und die Ersetzung des schriftlichen Protokolls einer Beweisaufnahme durch eine Videoaufnahme,²⁴ können insoweit sinnvolle Einzelaspekte sein. Ebenso bedeutsam wird es allerdings sein, den Zugang zu Gericht zu erleichtern. Hierbei sollte nicht nur über einen Online-Zugang, sondern auch über strukturierte Online-Verfahrensabläufe für bestimmte Bereiche, z.B. Fluggastrechte, nachgedacht werden, die zudem

²¹ Vgl. v.a. auch Beratungen und Beschlüsse der Fachabteilungen des 70. Deutschen Juristentags 2014 ("Der Richter im Zivilprozess - Sind ZPO und GVG noch zeitgemäß?").

²² Z.B. Beschlüsse der 89. Konferenz der Justizministerinnen und -minister Juni 2018, v.a. TOP I.4 "Finanzierbare und schnelle Rechtsgewährung für alle - Entwicklung eines beschleunigten Online-Verfahrens für geringfügige Forderungen.

²³ Vgl. Beschluss der 71. Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der OLG, des KG, des BayObLG und des BGH im Mai 2019 über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Modernisierung des Zivilprozesses

²⁴ So Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 19/14037.

einen schnelleren Rechtsschutz gewähren. Nicht außer Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang, dass die gerade in Bagatellsachen im Verhältnis zum Streitwert hohen Verfahrenskosten ebenfalls einen erheblichen Hemmschuh darstellen, gerichtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen.

VI. Zusammenfassung

- Der Entfristung der Nichtzulassungsbeschwerde ist zuzustimmen. Im derzeitigen Rechtsmittelsystem sind gleichwertige alternative Regelungen, die eine Überlastung des Bundesgerichtshofs verhindern, nicht ersichtlich.
- Die Schaffung weiterer Spezialkammern und -senate ist ein sinnvolles Instrument zur Qualitätssicherung; die besonderen Kammern und Senate für erbrechtliche Streitigkeiten erscheinen indes nicht zwingend. Die vorgesehenen Länderöffnungsklauseln sind grundsätzlich zu begrüßen, um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.
- Die weiteren Regelungen zur Änderung der Zivilprozessordnung lösen einige Einzelprobleme und dienen der Effizienz des Zivilprozesses. Der Antrag des Bundesrats zu § 115 ZPO sollte ebenfalls umgesetzt werden.
- Insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung der Gesellschaft besteht weitergehender Reformbedarf. Nur im Rahmen einer grundlegenden Reform der Zivilprozessordnung sollte eine Abschaffung der § 522 Abs. 2 und Abs. 3 ZPO erwogen werden.