

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3520 • 91023 Erlangen

Institut für Deutsches und  
Internationales Privatrecht  
und Zivilverfahrensrecht

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Recht und  
Verbraucherschutz  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Prof. i.R. Dr. Reinhard Greger  
Richter am Bundesgerichtshof a.D.  
Schillerstraße 1, 91054 Erlangen  
[regreg@t-online.de](mailto:regreg@t-online.de)  
<https://www.reinhard-greger.de>

Erlangen, den 22.10.2019

## 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  
civilprozessualer Vorschriften**

(BT-Drucksache 19/13828)

### 1. Wertgrenze für Nichtzulassungsbeschwerde

Mit der ZPO-Reform von 2001 hat der Gesetzgeber ein schlüssiges, auf die zügige Herstellung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit zugeschnittenes Rechtsmittelsystem geschaffen. Den einzelnen Instanzen wurden folgende Funktionen zugewiesen:

1. In der ersten Instanz sollte der Prozessstoff so gründlich aufbereitet werden, dass das Verfahren in der Regel bereits dort mit einer gütlichen Einigung oder einem von den Parteien akzeptierten Urteil abgeschlossen werden kann.
2. Die Berufungsinstanz sollte nur noch dazu dienen, das Ersturteil auf Fehler bei der Rechtsanwendung oder der Tatsachenfeststellung zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.
3. Ins Revisionsverfahren sollten – unabhängig vom Streitwert – nur noch solche Sachen gelangen, die wegen grundsätzlicher Bedeutung, zur Fortbildung des Rechts oder zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung einer höchstrichterlichen Leitentscheidung bedürfen. Der Missstand, dass nur in Verfahren mit hohem Streitwert eine zulassungsfreie Revision eingelegt werden konnte, sollte abgestellt werden. Bei Vorliegen eines der genannten Revisionsgründe sollte der Weg vom Amtsgericht bis zum BGH eröffnet werden.

Dass in § 26 Nr. 8 EGZPO die Nichtzulassungsbeschwerde für die ersten fünf Jahre nach der Reform von einer Beschwerdesumme von 40.000 DM abhängig gemacht wurde, stellte einen gravierenden Bruch dieses Systems dar, erschien dem Gesetzgeber aber notwendig, um die nicht absehbare Entwicklung der Zulassungspraxis beobachten und eine Überlastung des BGH verhindern zu können.

Dass diese (später auf 20.000 Euro umgerechnete) Übergangsvorschrift in der Folgezeit fünfmal verlängert wurde und die mit ihr bezweckte Beobachtung mittlerweile bereits 18 Jahre andauert, ist bereits schwer verständlich. Noch schwerer zu verstehen ist allerdings, dass der damals als Interimslösung hingenommene Systembruch gerade jetzt durch Übernahme in die ZPO verewigt werden soll.

Wie die nachstehende Statistik<sup>1</sup> zeigt, macht sich der in den letzten Jahren zu beobachtende, starke Rückgang der Prozesszahlen in der Ziviljustiz immer deutlicher auch in den Rechtsmittelinstanzen bemerkbar.

	Erledigte Berufungen LG	Darunter		Erledigte Berufungen OLG	Darunter		Eingänge beim BGH	
		streitige Urteile	Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO		streitige Urteile	Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO	Revisionen u. (ab 2002) NZB	Sonstige*
<b>1999</b>	98.866	51.630	-	68.434	28.572	-	4.408	1.277
<b>2000</b>	94.341	48.720	-	65.533	27.628	-	4.440	1.305
<b>2002</b>	84.134	38.661	1.983	63.243	24.997	1.515	4.595	1.952
<b>2005</b>	66.725	21.865	8.064	56.737	16.177	6.864	3.233	2.041
<b>2010</b>	58.705	17.600	8.429	51.892	13.567	8.060	3.179	2.528
<b>2015</b>	52.932	15.106	7.654	48.492	13.060	7.300	4.377	2.089
<b>2017</b>	46.346	13.019	6.468	47.390	12.496	7.312	4.127	2.189
<b>2018</b>	43.030	11.938	5.929	49.164	11.769	6.805	4.088	2.029

\* Rechtsbeschwerden, Beschwerden, Berufungen in Patentsachen, Gerichtsstandsbestimmungen u.a.

<sup>1</sup> Zusammenstellung aus der Rechtspflegestatistik des Statistischen Bundesamts ([https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/_inhalt.html)) und der unter <https://www.bundesgerichtshof.de> veröffentlichten Statistik der Zivilsenate des BGH.

Die Zahl der Berufungsurteile (LG und OLG zusammengenommen) hat von 63.658 im Jahre 2002 auf 23.707 im Jahre 2018 abgenommen, d.h. um rund 63 Prozent. Die Zahl der beim BGH eingegangenen Revisionen und Nichtzulassungsbeschwerden ist im selben Zeitraum von 4.595 auf 4.088 zurückgegangen.

Gleichwohl wurde der BGH soeben um einen weiteren Zivilsenat verstärkt. Damit bestanden für eine Abschaffung der systemwidrigen Wertgrenze für die Nichtzulassungsbeschwerde niemals bessere Voraussetzungen als jetzt.

Besteht aber keine Notwendigkeit mehr für die Beibehaltung der Wertgrenze, gebietet das Rechtsstaatsprinzip ihre Abschaffung. Das vom Streitwert abhängige Abschneiden des vollständigen Rechtschutzes ist mit dem Gebot des gleichen Zugangs zum Recht nicht zu vereinbaren. Es bedürfte zumindest einer Rechtfertigung als Übergangs- und Erprobungsregelung (wie ursprünglich gedacht) oder zur Behebung einer die Funktionsfähigkeit des Gerichts gefährdenden Belastungssituation (wie bei früheren Entlastungsnovellen). Beide Situationen liegen jedoch, wie aufgezeigt, nicht vor.

Allenfalls der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz könnte noch gegen eine unbeschränkte Eröffnung der höchsten Instanz angeführt werden. Getreu dem altrömischen Grundsatz „*minima non curat praetor*“ könnte man vertreten, dass für echte Bagatellen sowohl im allgemeinen als auch im individuellen Interesse nicht der Aufwand eines dreistufigen Gerichtsverfahrens betrieben werden soll. 20.000 Euro sind aber keine Bagatelle. Diese Grenze, für die auch die Gesetzesmaterialien keine Erklärung liefern, ist mehr oder weniger willkürlich und viel zu hoch gegriffen. Eine Herabsetzung auf den Zuständigkeitsstreichwert für die Landgerichte (5.000 Euro) ließe wenigstens eine innere Logik erkennen.

Schließlich könnte dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch durch besondere Verfahrensregeln Rechnung getragen werden, etwa die Zurückweisung unbegründeter Nichtzulassungsbeschwerden in einem vereinfachten Verfahren nach Art des Vorprüfungsverfahrens beim Bundesverfassungsgericht.

## Berufungszurückweisung durch Beschluss

Die Belastungssituation am BGH ließe sich im Übrigen auch dadurch noch entscheidend verbessern, dass die in der Rechtswissenschaft weithin als verfehlt angesehene Regelung des § 522 Abs. 2 ZPO abgeschafft wird, wonach als offensichtlich unbegründet angesehene Berufungen ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss zurückgewiesen werden können. Seit der Gesetzgeber gegen diese Beschlüsse im Jahre 2011 die Nichtzulassungsbeschwerde eröffnet hat, ist die Zahl

der Eingänge beim BGH um rund 1.000 angestiegen; im letzten Jahr waren es schon rund 1.300 Nichtzulassungsbeschwerden dieser Art (s. nachstehende Tabelle).

	Eingegangene Nichtzulassungsbeschwerden			Erfolgreiche Nichtzulassungsbeschwerden			
	gegen Urteile Anzahl	nach § 522 Abs. 3 ZPO		gegen Urteile		nach § 522 Abs. 3 ZPO	
		Anzahl	Anteil an Gesamtzahl	Anzahl	Anteil an Eingängen	Anzahl	Anteil an Eingängen
<b>2006</b>	2.615	-	-	349	13,3 %	-	-
<b>2010</b>	2.349	-	-	303	12,9 %	-	-
<b>2013</b>	2.646	987	27,2 %	248	9,4 %	27	2,7 %
<b>2014</b>	2.387	995	29,4 %	197	8,3 %	37	3,7 %
<b>2015</b>	2.422	1.224	33,6 %	199	8,2 %	50	4,1 %
<b>2016</b>	2.496	1.370	35,4 %	214	8,6 %	52	3,8 %
<b>2017</b>	2.235	1.251	35,9 %	167	7,5 %	37	3,0 %
<b>2018</b>	2.302	1.298	36,1 %	159	6,9 %	31	2,4 %

Quelle: Statistik der Zivilsenate des BGH (<https://www.bundesgerichtshof.de>)

Wie der Tabelle ebenfalls zu entnehmen ist, haben diese Beschwerden nur in sehr wenigen Fällen Erfolg (2018: 2,4 Prozent). Gleichwohl müssen sie sorgfältig geprüft und beschieden werden. Die bestehende Regelung beeinträchtigt damit in zweifacher Hinsicht die Effizienz der Ziviljustiz: Sie nimmt in erheblichem Umfang Ressourcen des BGH in Anspruch, ohne einen Beitrag zur Rechtsverwirklichung zu leisten, und sie führt dazu, dass die bereits in erster Instanz siegreiche Partei viele weitere Monate auf die Rechtskraft des Urteils warten muss.

Das Ziel der damaligen Novelle, die uneinheitliche Handhabung des § 522 Abs. 2 ZPO durch die Berufungsgerichte zu beenden, wurde zudem nicht erreicht: Noch immer schwankt der Anteil der Beschlüsse nach § 522 Abs. 2 ZPO an der Gesamtzahl der Erledigungen bei den Landgerichten zwischen 7,3 Prozent (im OLG-Bezirk Karlsruhe) und 25,2 Prozent (im OLG-Bezirk Bremen), bei den Oberlandesgerichten zwischen 3,2 Prozent (OLG Saarbrücken) und 19,2 Prozent (OLG Celle).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Rechtspflegestatistik 2018 des Statistischen Bundesamts ([https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/_inhalt.html)), Tab. 6.1.2 und 8.1.2.

Würde die Möglichkeit, Berufungen ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss zurückzuweisen, abgeschafft, würde nicht nur dieser der Gleichheit vor Gericht widersprechende Zustand beseitigt, sondern erreicht, dass die Berufungsgerichte den Rechtsuchenden in einer mündlichen Verhandlung Gehör verschaffen, ihre rechtliche Beurteilung erklären und auf unstreitige Lösungen (z.B. eine Konfliktbeilegung im Güterrichterverfahren, einen Vergleich über Zahlungserleichterungen oder eine Rücknahme der Berufung) hinwirken können. Der Anreiz, gegen einen schriftlichen Bescheid über die offensichtliche Erfolglosigkeit der Berufung aufzugehen, entfiele; die mit der ZPO-Reform verfolgten Ziele, den Zivilprozess bürgernäher, effizienter und transparenter zu machen würden besser erreicht.

Es steht auch nicht zu befürchten, dass durch die Abschaffung des Beschlussverfahrens nach § 522 Abs. 2 ZPO die Berufungsgerichte überlastet würden. Auch dieses mit Kollegialberatungen, Gewährung rechtlichen Gehörs und Niederlegung schriftlicher Begründungen verbundene Verfahren verursacht erheblichen Aufwand; er ist nicht selten höher als bei einer mündlichen Verhandlung, insbesondere wenn diese eine unstreitige Erledigung findet. Zudem verliert auch bei den Berufungsgerichten das Belastungsargument angesichts der sinkenden Eingangszahlen zunehmend an Bedeutung (s. nachstehende Tabelle).

	1997	2002	2010	2015	2017	2018
<b>Landgerichte</b>	102.238	75.134	60.179	52.742	45.192	41.686
<b>Oberlandesgerichte</b>	69.333	56.645	53.042	48.656	46.448	51.540

Auch im Zeitraum nach der ZPO-Reform von 2002 sind demnach die Zahlen der Berufungsverfahren bei den Landgerichten bis 2018 um 44,5 Prozent, bei den Oberlandesgerichten bis 2017<sup>3</sup> um 18 Prozent zurückgegangen.

Die Abschaffung des Beschlussverfahrens nach § 522 Abs. 2 ZPO hätte auch den Wegfall der Nichtzulassungsbeschwerden nach § 522 Abs. 3 ZPO zur Folge. Es ist aus den oben genannten Gründen nicht damit zu rechnen, dass im selben Umfang die Zahl von Nichtzulassungsbeschwerden gegen Urteile steigen würde. Die dadurch bewirkte Entlastung könnte dazu genutzt werden, den weitgehenden Ausschluss der Rechtsbeschwerde in Familiensachen (§ 70 Abs. 3 FamFG) zu beseitigen – einen weiteren die Rechtsschutzgleichheit beeinträchtigenden Systembruch im gegenwärtigen Rechtsmittelrecht.

---

<sup>3</sup> Die gegenläufige Entwicklung in 2018 ist auf das temporäre Phänomen der „Diesel-Klagen“ zurückzuführen.

## Zuständigkeitsregelungen

Dem Entwurf zufolge sollen an den Land- und Oberlandesgerichten weitere Spezialspruchkörper für bestimmte Rechtsmaterien eingerichtet werden. Diese Regelungsabsicht ist im Ansatz sachgerecht, denn die durch Spezialisierung erreichbare Kompetenz kann zweifellos zu einer stringenteren und schleunigeren Prozessleitung führen. Bloße Vorgaben im Geschäftsverteilungsplan reichen hierfür jedoch nicht aus. Sie verfehlten bei kleineren und mittelgroßen Gerichten von vornherein ihr Ziel, weil die Zahl von Kammern bzw. Senaten gar nicht ausreicht, um genügend Spezialspruchkörper zu bilden. Eine Kammer, die mehrere Spezialmaterien und daneben möglicherweise auch noch allgemeine Zivilsachen zu bearbeiten hat, kann die Vorteile der Spezialisierung aber nicht zum Tragen bringen. Spezialspruchkörper, wie sie der Entwurf zu Recht anstrebt, müssen sich auf eine, allenfalls zwei verwandte Sachgebiete konzentrieren können; die ihnen zugewiesenen Richterinnen und Richter sind durch entsprechende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (ähnlich wie die Fachanwälte) zu qualifizieren. Die im Entwurf vorgesehene Konzentrationsermächtigung für die Länder reicht daher nicht aus; es ist vielmehr zu erwarten, dass es im Hinblick auf die Fachkompetenz der Gerichte zu regionalen Unterschieden und damit zu systemischen Beeinträchtigungen der Rechtsschutzgleichheit kommt.

Zudem lässt die vorgesehene Regelung neben praktischen Schwierigkeiten bei der Geschäftsverteilung und der Besetzung der Spruchkörper erhebliche Auslegungs- und Zuständigkeitskonflikte erwarten.

Das wichtige Thema Spezialisierung sollte daher einer grundlegenden Reform der Gerichtsverfassung vorbehalten werden, die auch weiterführende Gedanken aufgreift, wie z.B. die Einrichtung zentraler Wirtschaftsgerichte, die Übertragung erbrechtlicher Zivilprozesse auf ein erweitertes Nachlassgericht, die Einbindung von Experten in den Spruchkörper nach Art der Kammern für Handels- oder Baulandsachen, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für weitere Sachgebiete usw.

Aus denselben Gründen sollte auch die Zuständigkeitsverteilung zwischen Einzelrichter und Kammer nicht weiter verfeinert, sondern grundlegend neu geregelt werden, und zwar im Sinne einer Rückkehr zum Kollegialprinzip. Dessen weitgehende Aufgabe durch die Reform von 2002 hat sich nicht bewährt; sie hat zu Qualitätseinbußen, nicht aber zu wesentlichen Personaleinsparungen oder zur Beschleunigung der Zivilprozesse geführt.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> S. Greger, ZZP 131 (2018), 317, 327 f.

## Sonstige Änderungen der ZPO

Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen sind im Wesentlichen unbedenklich; eine die Effizienz des Zivilprozesses fördernde Wirkung kann von ihnen aber nicht erwartet werden. Dass das Verfahren strukturiert und ein Sachverständiger auch außerhalb der Beweisaufnahme hinzugezogen werden kann, ist eine Selbstverständlichkeit; Richter, die von diesen Möglichkeiten der Prozessleitung keinen Gebrauch machen, werden sich auch nicht durch deren Erwähnung in der ZPO dazu bringen lassen. Hierzu bedürfte es z.B. einer zwingenden Vorgabe, dass in Verfahren größeren Umfangs eine Vorverhandlung stattzufinden hat, in der, ggf. unter Zuziehung von Sachverständigen, der Verfahrensstoff strukturiert, der Verfahrensablauf festgelegt und die Möglichkeiten konsensualer Lösungen sondiert werden. Alle modernen Verfahrensordnungen im Ausland und in der Schiedsgerichtsbarkeit kennen die Institution einer solchen „case management conference“, das deutsche Zivilprozessrecht nur den fakultativen „frühen ersten Termin“, der in der Praxis aber zumeist nicht als Vorbereitungstermin gestaltet wird. Die Informationstechnologie bietet weitere Möglichkeiten, den Prozessstoff so aufzubereiten, dass Ausuferungen vermieden, Komplexität reduziert und kurzfristige Erledigungen ermöglicht werden.

Es wäre fatal, wenn durch die im Entwurf vorgesehenen ZPO-Änderungen der Blick dafür verstellt würde, dass der Zivilprozess einer grundlegenden Erneuerung bedarf. Daher spricht mehr dafür, sie zurückzustellen.

### Zusammenfassung

1. Von der Übernahme der Wertgrenze des § 26 Nr. 8 EGZPO in die ZPO oder einer Verlängerung deren Geltungsdauer ist abzusehen. Vertretbar erscheint allenfalls eine Herabsetzung auf 5.000 Euro.
2. § 522 Abs. 2, 3 ZPO ist aufzuheben.
3. Es ist, ggf. durch eine Entschließung des Bundestags, darauf hinzuwirken, dass Qualität und Effizienz der Ziviljustiz durch eine grundlegende Reform des Zivilprozess- und Gerichtsverfassungsrechts gefördert werden. Dazu gehören u.a. spezielle Organisations- und Verfahrensregeln für besonders schwierige Materien, Rückkehr zum Kollegialprinzip beim Landgericht, Vorgaben für eine strukturierte, Komplexität mindernde und konsensuale Lösungen fördernde Prozessleitung, sinnvolle Nutzung der Informationstechnologie.
4. Im Hinblick auf die anzustrebende Reform sollte von den im Entwurf vorgesehenen Detailregelungen abgesehen werden.