

Antrag

der Abgeordneten Stephan Thomae, Katrin Helling-Plahr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Thomas Hacker, Peter Heidt, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Hagen Reinhold, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Sandra Weeser, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Zivilprozesse modernisieren – Für ein leistungs- und wettbewerbsfähiges Verfahrensrecht

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Zivilprozess bezweckt primär die Feststellung, Durchsetzung und Gestaltung subjektiver Rechte, darüber hinaus aber auch die Herstellung und Erhaltung des Rechtsfriedens (siehe Rauscher, in: MünchKommZPO, 5. Aufl. 2016, Einl. Rn. 8 f.). Er ist Ausfluss des grundgesetzlich verankerten Justizgewährungsanspruchs. Dieser insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Anspruch gewährleistet das Recht auf Zugang zu den Gerichten und eine grundsätzlich umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Streitgegenstands sowie eine verbindliche Entscheidung durch den Richter (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29. September 2010 - 1 BvR 2649/06, BeckRS 2010, 54616 Rn. 21). In dem Justizgewährungsanspruch enthalten ist ferner der Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes. Der gerichtliche Rechtsschutz darf daher nicht ineffektiv sein, was der Fall ist, wenn dieser für den Bürger am Ende "leerläuft" (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 22 f.). Hieraus folgt, dass das Zivilprozessrecht in seiner konkreten Ausgestaltung zur Erreichung bestimmter "Qualitätsstandards" beitragen muss. Dazu zählt insbesondere die Möglichkeit einer zügigen Verfahrensbehandlung und -erledigung, ohne jedoch die verfassungsrechtlich garantierten (Justiz)Grundrechte in unzulässiger Art und Weise zu beschränken.

2. Das geltende Zivilprozessrecht wird diesen Anforderungen jedoch nicht mehr gerecht. Dies betrifft insbesondere die Erwartung, dass im Interesse der Rechtssicherheit Rechtsstreitigkeiten in angemessener Zeit von den Fachgerichten entschieden werden müssen (BVerfG, Beschl. v. 6. Dezember 2014 - 1 BvR 1977/04, NJW 2005, 739). Das dies in der Rechtspraxis tatsächlich immer weniger gelingt, zeigt sich anschaulich in der Geschäftsentwicklung der Zivilsachen vor den Amts- und Landgerichten in den Jahren 2005 bis 2018, die das Statistische Bundesamt in diesem Zeitraum erhoben hat (siehe dazu: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 / Reihe 2.1 - Rechtspflege Zivilgerichte, 2005 sowie 2018): Während die durchschnittliche Verfahrensdauer vor den Amtsgerichten im Jahr 2005 noch bei 6,9 Monaten lag, betrug sie im Jahr 2018 schon 8 Monate. Noch dramatischer sind jedoch die Zahlen der vor den Landgerichten geführten Zivilprozesse: Dort betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2005 noch 11,9 Monate, wohingegen sie im Jahr 2018 bereits schon auf 15,6 Monate angewachsen ist. So ist es nicht verwunderlich, dass die Gerichte zwar in der Bevölkerung ein hohes Ansehen genießen, 88 Prozent der Bürgerinnen und Bürger aber davon überzeugt sind, dass die meisten Verfahren in Deutschland zu lange dauern (Roland Rechtsreport 2019, S. 20).
3. Das Zivilprozessrecht zeigt jedoch nicht nur in qualitativer Hinsicht Defizite auf, sondern auch im Hinblick auf seine Attraktivität für die Rechtssuchenden: Der Wettbewerbsdruck, unter dem die staatliche Zivilrechtspflege steht, hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen, weil die Prozesse der Globalisierung, der Europäisierung und der Digitalisierung auf der Angebotsseite zu einer Öffnung und Erweiterung des Marktes für Justizdienstleistungen und auf der Nachfrageseite sowohl zu einer Veränderung des Rechtsschutzbedürfnisses als auch zu erhöhten Erwartungen an die Anbieter geführt haben (G.-P. Calliess, NJW-Beil. 2014, 27). In diesem Zusammenhang ist zur Kenntnis zu nehmen, dass die Anzahl der anhängigen Verfahren in den vergangenen Jahren erheblich gesunken ist. So hat das Statistische Bundesamt festgestellt, dass die Amtsgerichte im Jahr 2005 im Durchschnitt noch ca. 1,4 Mio. neue Verfahren verzeichneten, während die Zahl der Neueingänge im Jahr 2018 nur noch knapp 924.000 betrug (siehe dazu: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 / Reihe 2.1 - Rechtspflege Zivilgerichte, 2018). Bei den Landgerichten sank die Zahl der erstinstanzlichen Verfahren von knapp 425.000 im Jahr 2005 auf knapp 338.000 im Jahr 2018 (siehe dazu: Statistisches Bundesamt, a.a.O.).
4. Auch wenn eine wissenschaftlich belastbare Erklärung für die nachlassende Attraktivität der Ziviljustiz noch nicht eindeutig getätigt werden kann, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass der Rückgang der Streitigkeiten vor den Zivilgerichten mit dem Aufstieg der alternativen Streitbeilegung (Mediation und Schlichtung) koinzidiert (Wagner, Rechtsstandort Deutschland im Wettbewerb, S. 124). Auch wenn diese unbestritten ihre Daseinsberechtigung hat, muss der klassische Zivilprozess mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung reformiert werden. Denn eine verbesserte Ziviljustiz kommt nicht nur den Rechtsdienstleistern, sondern der gesamten Wirtschaft zugute. Leistungsfähige und qualitativ hochwertige Streitbeilegungsinstitutionen sind Teil der (rechtlichen) Infrastruktur erfolgreicher Volkswirtschaften und sollten daher nicht unterschätzt werden (Wagner, a.a.O., S. 240). Gerade bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen besteht mittlerweile ein internationaler "Markt für Streitbeilegung", da diese zwischen den staatlichen Gerichten verschiedener Jurisdiktionen wählen können (Wagner, a.a.O., S. 14 f.). Hier gilt es, auf in-

ternationaler Ebene nicht den Anschluss zu verlieren. Bereits der 70. Deutsche Juristentag hat festgestellt, dass ein zeitgemäßer Zivilprozess eine Spezialisierung und Flexibilisierung der Zivilgerichtsbarkeit erfordert. Die staatliche Gerichtsbarkeit müsse im Übrigen auch deshalb gestärkt werden, um einer "Zersplitterung" des Rechts vorzubeugen, die drohe, wenn die Rechtsauslegung immer weiter in den Bereich der außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen abwandere (vgl. Vorwerk, Verhandlungen des 70. Deutschen Juristentages, Band II/1, S. I 29 f.).

5. Das deutsche Zivilprozessrecht muss modernisiert werden, um Bürgerinnen und Bürgern effektiven Rechtsschutz zu gewähren und im Hinblick auf die wirtschaftsrechtliche Bedeutung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Zivilgerichtsbarkeit zu erhalten. Hierzu muss es leistungs- und wettbewerbsfähiger gestaltet werden, ohne dabei den Kerngehalt der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Justizgrundrechte anzutasten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Reform des Zivilprozessrechts vorzulegen, der sich inhaltlich an folgenden Eckpunkten orientiert:

I. Verbesserte Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit durch optimierte Verfahrensabläufe

- Die Möglichkeit, die mündliche Verhandlung mittels moderner Kommunikationsmethoden wie z.B. Videotelefonie, durchführen zu können, hat bereits schon jetzt mit § 128a ZPO eine gesetzliche Grundlage. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dieses Instrument vielfach noch nicht genutzt wird. Der "Praxiswert" dieser Vorschrift ist gering. Dies liegt insbesondere daran, dass es vielfach an entsprechender technischer Ausstattung in den Gerichten fehlt. Ähnlich wie bei den Schulen sollten Bund und Länder - im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel - einen Digitalpakt für die Justiz verabschieden, um die technische Ausstattung der Justiz über die bisherigen Anstrengungen der Länder hinaus deutlich zu verbessern. Gegebenenfalls sind hierfür die verfassungsrechtlichen Regelungen so anzupassen, dass sie die erforderliche intensivere Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der IT und deren Finanzierung ermöglichen. Es muss sichergestellt werden, dass die im Rahmen dieses Digitalpaktes bereitgestellten Mittel auch für die technische Ausstattung der Zivilgerichtsbarkeit verwendet werden. Weiterhin sollten mit den Mitteln des Digitalpaktes für die Justiz ebenso Schulungen zur Nutzung und Verwendung der technischen Ausstattung in einem Gerichtsverfahren angeboten werden.
- Ferner sollte die Durchführung der Beweisaufnahme - zunächst bei Verhandlungen am Landgericht - audiovisuell aufgezeichnet und diese Aufzeichnung den Verfahrensbeteiligten im Nachgang elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Dies ermöglicht dem Richter, sich vollständig auf die Beweisaufnahme zu konzentrieren, ohne diese - wie in der Praxis üblich - in unpraktikabler Art und Weise selbst per Diktat protokollieren zu müssen. Den Parteien erleichtert die Form der Aufzeichnung eine Überprüfung der Endentscheidung, sofern sich diese auf das Ergebnis der Beweisaufnahme stützt.

II. Verbesserte Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit durch vereinfachten Zugang zum Recht ("Access to justice")

- Es bedarf eines einfachen und niedrighwelligen Zugangs zum Recht ("access to justice"). Bürgerinnen und Bürger müssen ihre Ansprüche auf einfache Art und Weise bei Gericht anbringen können. Die Zivilprozessordnung

(ZPO) sieht bislang vor, dass eine Klageschrift grundsätzlich schriftlich bei Gericht einzureichen ist. Zwar besteht bereits schon jetzt die Möglichkeit, diese elektronisch zu übermitteln. Hierzu bedarf es jedoch technischer Maßnahmen (wie z.B. einer elektronischen Signatur), die gerade für nicht anwaltlich vertretene Parteien nur schwer umzusetzen sind und damit in vielen Fällen eine nicht zwingend erforderliche Hürde darstellen. Es sollte daher auch möglich sein, zumindest eine Klageschrift und deren Anlagen im amtsgerichtlichen Verfahren ohne solche Hürden auf elektronischem Wege an das Gericht zu übermitteln, etwa über von den Gerichten zur Verfügung gestellte Online-Eingabemasken auf einer Internetseite oder über Mobile Apps auf Smartphones und Tablets (siehe Meller-Hannich/Nöhre, NJW 2019, 2522, 2525).

- In Anlehnung an das von der Länderarbeitsgruppe "Legal Tech" entwickelte System des sog. "beschleunigten Online-Verfahrens" (siehe dazu Nicolai/Wölber, ZRP 2018, 229) sollte bei geringwertigen Forderungen die Möglichkeit geschaffen werden, diese im Wege eines Online-Verfahrens niedrigschwellig, schnell und kostengünstig gerichtlich geltend zu machen. Hierbei soll der gesamte Verfahrensablauf vom Eingang der Klageschrift bis zum Urteil elektronisch erfolgen. Gerichtsseitig zur Verfügung gestellte elektronischen Systeme (Online-Eingabemaske, Mobile Apps) sollen dabei die Parteien bei der Durchführung des Verfahrens unterstützen, indem z.B. vorgefertigte Eingabemasken für Schriftsätze bereitgestellt werden, bei denen die wesentlichen Verfahrensangaben (Parteinamen, Antrag und der dazu zwingend erforderliche Sachverhalt) durch Frage-Antwort-Systeme Hilfestellung leisten. Das Verfahren als solches soll dabei beschleunigt durchgeführt werden, indem kein schriftliches Vorverfahren möglich ist und nach Eingang der Klageschrift eine kurzfristige Terminanberaumung erfolgt. Der Termin selbst soll ebenfalls elektronisch durchgeführt werden, etwa per Videokonferenz oder Internettelefonie. Weil dieses Verfahren nur funktionieren kann, wenn alle Verfahrensbeteiligten über die entsprechenden technischen Voraussetzungen verfügen, sollte das Verfahren fakultativ ausgestaltet werden und bei einem Widerspruch des Beklagten gegen die elektronische Durchführung in das herkömmliche Verfahren übergehen. Ein Anreiz für eine elektronische Verfahrensdurchführung soll neben der Verpflichtung zur kurzfristigen Terminierung durch verringerte Gerichtsgebühren gesetzt werden.

III. Verbesserte Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit durch zunehmende Spezialisierung der Richterschaft

- Im Hinblick auf die immer stärker zunehmende Komplexität des materiellen Rechts und den in diesem Zusammenhang in der Anwaltschaft zu verzeichnenden Trend zur Spezialisierung auf bestimmte Rechtsgebiete - beispielhaft sei hier nur die in den letzten Jahre erheblich gestiegene Zahl der Fachanwaltsbezeichnungen erwähnt, derer es mittlerweile 24 gibt -, sollte der bereits eingeschlagene Weg zur fortschreitenden Spezialisierung der Richterschaft konsequent weiter beschritten werden, indem die Anzahl der obligatorisch einzurichtenden spezialisierten Spruchkörper bei den Landgerichten weiter erhöht wird (z.B. durch Kammern für IT-Recht oder für Gewerblichen Rechtsschutz). Ebenfalls erforderlich ist eine weitergehende Spezialisierung innerhalb des bestehenden Systems der Kammern für Handelssachen. Zukünftig sollte es Kammern für Handelssachen geben, die nur für bestimmte Verfahren (z.B. aus dem Aktienrecht) zuständig sind. Um der damit zwangsläufig verbundenen geringeren Fallzahl für die einzelnen Kammern entgegenzuwirken, sollte eine gerichtssprengelübergreifende Konzentration von bestimmten

Verfahrensarten vor einem Landgericht des jeweiligen OLG-Bezirks erfolgen.

- Ferner sollen bereits auch bei den Amtsgerichten obligatorisch spezialisierte Spruchkörper eingerichtet werden, um hier juristischen Sachverstand zu bündeln und somit entsprechende Verfahren schneller zu einem Abschluss bringen zu können. Hierzu eignen sich insbesondere solche Rechtsgebiete, bei denen eine streitwertunabhängige erstinstanzliche Zuständigkeit der Amtsgerichte besteht, wie beispielsweise in Wohnraummietsachen (vgl. § 23 Ziff. 2 a) GVG).
- Ähnlich wie für die Verleihung einer Fachanwaltsbezeichnung bestimmte Qualifikationsnachweise gefordert werden, sollten die Gerichtspräsidien bei der Entscheidung über den Einsatz von Richterinnen und Richtern in spezialisierten Spruchkörpern darauf achten, dass hier vorrangig Richterinnen und Richter verwendet werden, die bereits bestimmte fachliche Qualifikationen aufweisen, z.B. durch durchgeführte Fortbildungsmaßnahmen. Die dann eingesetzten Richterinnen und Richter sollten dann - ähnlich wie Fachanwältinnen und Fachanwälte - verpflichtet werden, während eines Einsatzes in spezialisierten Spruchkörpern in regelmäßigen Abständen Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen, um so die geforderten Spezialkenntnisse durchgehend zu erhalten und auszubauen.
- Um Deutschland als Rechtsstandort zu stärken und wettbewerbsfähiger zu machen sollten weitere Kammern für internationale Handelssachen an den Landgerichten eingerichtet werden, in denen Englisch als Verfahrenssprache zugelassen ist.

IV. Verbesserte Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit durch flexibleren Personaleinsatz

- Eine flexiblere Bestimmung des zuständigen Spruchkörpers bzw. eine flexiblere Besetzung des zuständigen Spruchkörpers sollte auch unterjährig möglich sein, sofern die betroffenen Parteien hierzu ihre Zustimmung erteilen und dies aus besonderen sachlichen Gründen erforderlich ist. Dies mag z.B. angebracht sein, wenn ein rechtlich komplexes Verfahren eingeht und ein an sich nicht zuständiger Richter desselben Gerichts in diesem Rechtsbereich eine ausgewiesene Fachkunde aufweist (z.B. durch eine vorherige Tätigkeit als Rechtsanwalt in dieser Spezialmaterie oder aufgrund wissenschaftlicher Tätigkeit in diesem Bereich).

Berlin, den 15. Oktober 2019

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.