

RiOLG Dr. Charlotte Rau, LL.M.
Hessisches Ministerium der Justiz
Luisenstr. 13
65185 Wiesbaden

Wiesbaden, den 8. Mai 2023

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses
am 10. Mai 2023 zum Thema
Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 7. Februar 2023
„Kollaps der Ziviljustiz verhindern – Wirksame Regelungen zur Bewältigung
von Massenverfahren schaffen“
BT-Drucksache 20/5560**

1) Anlass und Zielrichtung des Antrags

Die seit Jahren zunehmende Belastung der deutschen Ziviljustiz durch Massenverfahren ist im Antrag der CDU/CSU zutreffend beschrieben. Zwar ist das Phänomen von zivilrechtlichen Massenverfahren an sich nicht neu. So gab es auch in weiter zurückliegenden Jahren bereits „Wellen“ von Verfahren aus bestimmten Themenbereichen, z.B. bei Fonds-Anlageprodukten und Darlehenswiderrufen. Verändert haben sich aber Qualität und Dimension dieser Verfahren, was insbesondere mit der zunehmenden Technisierung und professionalisierten Bearbeitung durch spezialisierte Rechtsdienstleister zusammenhängt. Die Ziviljustiz ist mit der derzeitigen Personalausstattung und dem in der Zivilprozessordnung zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium diesem Ansturm gerade von sog. Dieselverfahren und Fluggastrechteverfahren kaum noch gewachsen. Es geht zum einen um die Anzahl der Eingänge in Massenverfahren, zum anderen um deren inhaltliche Ausgestaltung mit typischerweise sehr umfangreichen teils kaum individualisierten Schriftsätzen und einer Vielzahl von Anlagen. Neben dem rechtlichen Reformbedarf ist auf Seiten der Justiz auch ein enormer Digitalisierungsdruck zu konstatieren.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, damit die Ziviljustiz dauerhaft auf Augenhöhe mit spezialisierten Rechtsdienstleistern arbeiten und ihren Auftrag der Gewährung effektiven Rechtsschutzes erfüllen kann.

2) Mögliche Lösungsansätze

Die Schaffung eines **Vorabentscheidungsverfahrens** zum Revisionsgericht, kombiniert mit der Möglichkeit der **Aussetzung** nach § 148 ZPO im Hinblick auf ein beim Revisionsgericht anhängiges Vorabentscheidungsverfahren oder Revisionsverfahren (Ziff. 1 und 3 des Antrags), wäre zu begrüßen. Die Klärung vorgreiflicher Rechtsfragen bedeutete eine erhebliche Ressourcenschonung sowohl bei den Instanzgerichten als auch - im Hinblick auf eine geringere Anzahl von Revisionen - beim Revisionsgericht. Gerade bei Massenverfahren ist davon auszugehen, dass bereits die Klärung von isoliert gestellten Rechtsfragen ohne vollständige Sachverhaltsklärung durch die Instanzgerichte einen erheblichen Steuerungseffekt haben kann.

Das bisher zur Verfügung stehende Instrument der Musterfeststellungsklage zur Bündelung von Massenverfahren hat sich in der Praxis mit seiner Mehrstufigkeit und der daneben weiterhin bestehenden Möglichkeit von Individualklagen hingegen nicht bewährt. Gleiches dürfte für die geplante Umsetzung der europäischen Verbandsklagenrichtlinie zu prognostizieren sein. Der diesbezügliche Referentenentwurf sieht ebenfalls ein komplexes mehrstufiges Verfahren und daneben die Möglichkeit von Individualklagen vor. Der von Greger gemachte Vorschlag zur Einführung einer vorläufigen Zahlungsanordnung im Zivilverfahren¹ ist interessant. Eine Effizienzsteigerung mit Entlastungseffekt für die Gerichte wäre hiervon realistisch aber nicht zu erwarten, zumal vor Erlass einer solchen Anordnung die Gewährung rechtlichen Gehörs zwingend erforderlich wäre.

Ein weiterer wichtiger Baustein für eine Effektivitätssteigerung bei der Bearbeitung von Massenverfahren dürfte die Einführung der Möglichkeit zum Treffen von **Leitentscheidungen** durch das Revisionsgericht auch für den Fall sein, dass Revisionsverfahren sich anderweitig erledigen (keine „Flucht in die Revisionsrücknahme“ bzw. kein „Sich freikaufen“, Ziff. 2 und 4 des Antrags). Voraussetzung hierfür wäre eine **besondere grundsätzliche Bedeutung** bzw. ein objektives Klarstellungsinteresse. Zu verweisen ist diesbezüglich zunächst auf den Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des

¹ JZ 2022, 878.

Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs vom März 2023.² Allerdings wäre zu bedenken, ob die Feststellung einer besonderen grundsätzlichen Bedeutung bzw. eines objektiven Klarstellungsinteresses nicht allein dem Bundesgerichtshof, sondern bereits den die Revision zulassenden Oberlandesgerichten bindend ermöglicht werden sollte. Letzteres könnte die Anzahl der eingelegten Revisionen reduzieren und damit wiederum eine gewisse Steuerungswirkung entfalten.

Die Beschränkung der gesetzlichen Möglichkeit für Fristverlängerungen bei Massenverfahren (Ziff. 5 des Antrags) wäre aus zivilrichterlicher Sicht in der Sache zwar wünschenswert. Hier bestehen aber erhebliche Zweifel, ob eine solche neu zu schaffende gesetzliche Regelung in der Praxis greifen könnte. Zu verweisen ist etwa auf die Erfahrungen mit dem letztlich fast leerlaufenden § 132 ZPO, der Fristen für Schriftsätze vor der mündlichen Verhandlung vorsieht.

Soweit der Antrag der CDU/CSU in Ziff. 6 vorsieht, durch eine Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes die Möglichkeit einzuführen, zur Bearbeitung von Massenverfahren erforderliche Hilfsspruchkörper einzurichten, wäre eine hierdurch zu erwartende Entlastung gering. Eine Änderung allein der Binnenverteilung an den Gerichten würde allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Spezialisierung zu Synergieeffekten führen.

Eine deutliche Entlastung und Effizienzsteigerung der Tätigkeit der Gerichte könnte hingegen die Einführung der richterlichen Möglichkeit bringen, im Rahmen der Prozessleitung bei Massenverfahren **Strukturvorgaben an den Parteivortrag** zu machen (Ziff. 7 des Antrags). Ansatzpunkt könnte eine weitere Spezifizierung des im Jahr 2020 eingeführten § 139 Abs. 1 S. 3 ZPO sein. In Betracht kämen etwa Anordnungen zu Gliederung, Bezugnahmen und späteren Ergänzungen. Es wäre zu überdenken, diese Möglichkeit zunächst auf das Berufungs- und Revisionsverfahren zu beschränken. Sinnvoll könnte in diesem Zusammenhang auch die Kombination

²https://oberlandesgerichtoldenburg.niedersachsen.de/download/193163/Beschluss_Massenverfahren.pdf, abgerufen am 08.05.2023.

mit einer Umfangsbegrenzung für Schriftsätze sein, die in anderen Rechtsordnungen durchaus vorgesehen ist. Da es sich hierbei um einen weitreichenden Eingriff in die zivilprozessuale Verfahrensordnung handelte und zum Stichwort eines sog. Basisdokuments bereits umfassende justizpolitische Diskussionen stattfinden, wäre zunächst die Durchführung von Pilotprojekten zu empfehlen.³

Auch die Einführung einer **Konzentrationsmöglichkeit von Beweisaufnahmen** zur Vermeidung der vielfachen Wiederholung von Zeugenvernehmungen und Sachverständigengutachten bei gleich gelagerten Sachverhalten (Ziff. 8 des Antrags) wäre zu begrüßen.⁴ Die Einführung festgestellter Tatsachen in einen Zweitprozess ist beispielsweise im Zusammenhang mit Streitverkündung und Nebenintervention bereits möglich und der damit einhergehende Verlust von Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten wäre für Massenverfahren wohl zu rechtfertigen.

Soweit in Ziff. 9 des Antrags vorgeschlagen wird, in Fällen von Massenverfahren eine **Entscheidung im schriftlichen Verfahren** entsprechend § 128 Abs. 2 ZPO auch ohne Zustimmung der Parteien vorzusehen, dürfte dies jedenfalls für die Berufungs- und Revisionsinstanz ohne Verletzung des Grundsatzes der mündlichen Verhandlung und des Unmittelbarkeitsgrundsatzes auszugestalten sein und im Übrigen auch das Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK nicht verletzen.

Der Einsatz von **Legal Tech und Künstlicher Intelligenz** (Ziff. 11 des Antrags: Entwicklung von KI-Instrumenten) wird auch für die Justiz immer wichtiger werden, um gerade in zivilrechtlichen Massenverfahren mit den rechtsberatenden Akteuren mithalten zu können und Synergie-Effekte zu generieren. Bereits jetzt sind der Zugriff auf juristische Datenbanken und die fakultative Nutzung automatischer Spracherkennung Standard, die Systeme befinden sich - in den Bundesländern uneinheitlich - in der Umstellungsphase zur E-Akte. Vereinzelt gibt es bereits Pilotprojekte zu einem weitergehenden Einsatz von KI, so z.B. den Prototyp eines Urteilsconfigurators „FRAUKE“ am Amtsgericht Frankfurt am Main. Hier erfolgt für

³ S. etwa das von Bayern und Niedersachsen seit März 2023 betriebene Forschungsprojekt der Universität Regensburg mit Erprobung im Reallabor: <https://www.justiz.bayern.de/presse-und-medien/pressemitteilungen/archiv/2023/52.php>, abgerufen am 08.05.2023.

⁴ S. hierzu auch die Entschließung des Bundesrats BR-Drucksache 342/22 vom 07.10.2022: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0301-0400/342-22\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0301-0400/342-22(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), abgerufen am 08.05.2023.

den Bereich der Fluggastrechteverfahren eine Falldatenextraktion durch ein sprachbasiertes KI-Modell aus den Schriftsätzen mit einer Konfiguration des Urteilsdokuments auf Basis teilautomatischer Textbausteine. Solche Pilotprojekte sollten gefördert und insbesondere finanziell auskömmlich ausgestattet werden.

Die im Antrag der CDU/CSU vorgeschlagenen Maßnahmen sind überwiegend als zielführend und grds. rechtlich umsetzbar einzuordnen. Die Umsetzung eines Großteils dieser Maßnahmen durch den demokratischen Gesetzgeber wäre daher zu begrüßen.

Über die Vorschläge im Antrag der CDU/CSU hinaus wäre zu erwägen, die Möglichkeit einzuführen, in Massenverfahren auch **ohne Zustimmung der Parteien** aufgrund einer online durchgeführten **Videoverhandlung** entsprechend § 128a ZPO zu entscheiden. Erfahrungsgemäß beschränken sich gerade in einfach gelagerten Massenverfahren wie etwa Fluggastrechteverfahren die oft von Bevollmächtigten wahrgenommenen mündlichen Verhandlungen auf das Stellen der Anträge. Die Durchführung von auch ohne Zustimmung der Parteien anberaumten Videoverhandlungen würde sich verfahrensbeschleunigend und damit ressourcenschonend auswirken.

Abschließend ist auf die Initiativstellungnahme des Deutschen Richterbundes zur besseren Bewältigung von Massenverfahren in der Justiz vom Mai 2022 zu verweisen,⁵ deren Vorschläge ich als Mitglied der Arbeitsgemeinschaft Massenverfahren des Deutschen Richterbundes vor dem Hintergrund meiner fast 20-jährigen richterlichen Erfahrung mit erarbeitet habe. Der Antrag der CDU/CSU stimmt in wichtigen Kernpunkten mit den in der Initiativstellungnahme gemachten Vorschlägen überein.

⁵https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Stellungnahmen/2022/DRB_220513_Stn_Nr_1_Massenverfahr en.pdf, abgerufen am 08.05.2023.