

Mai 2023

---

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2023 zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Kollaps der Ziviljustiz verhindern - Wirksame Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren schaffen“, BT-DRs. 20/5560**

**Deutscher Richterbund**  
Haus des Rechts  
Kronenstraße 73  
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0  
F +49 30 206 125-25

info@drb.de  
www.drb.de

**Verfasser der Stellungnahme:**  
Roland Kempfle, LL.M. (Wellington)  
Richter am Landgericht  
Mitglied des Präsidiums

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes sind die in dem Antrag vorgeschlagenen Regelungen sehr zu begrüßen. Gerade in ihrem Zusammenwirken können diese die Zivilgerichte in die Lage versetzen, Massenverfahren in angemessener Zeit ohne Einschränkung der fachlichen Qualität zu bewältigen.

I.

Ein Großteil der Vorschläge entspricht den Vorschlägen der Initiativ-Stellungnahme Nr. 1/2022 des Deutschen Richterbundes. Diese wurden in einer Arbeitsgruppe von Richterinnen und Richtern aller Instanzen erarbeitet, die selbst praktische Erfahrungen mit Massenverfahren in verschiedenen Gebieten des Zivil- und Arbeitsrechts haben. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird zunächst auf die Initiativ-Stellungnahme Nr. 1/2022 verwiesen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [DRB\\_220513\\_Stn\\_Nr\\_1\\_Massenverfahren.pdf](#) (Stand: Mai 2022).

## II.

Die Besorgnis der Richterinnen und Richter, wonach die Funktionsfähigkeit der Ziviljustiz durch Massenverfahren gefährdet ist, wird auch in der Wissenschaft geteilt<sup>2</sup>. Die Belastung der Zivilgerichte mit Massenverfahren ist derzeit weiterhin hoch<sup>3</sup>. Der aktuell diskutierte durchschnittliche Rückgang der Verfahrenszahlen an den Zivilgerichten wirkt sich auf die tatsächliche Arbeitsbelastung leider nicht spürbar aus. Als Grund dafür ist aus richterlicher Sicht die generell gestiegene Komplexität und der deutlich angestiegene Umfang von Zivilverfahren vor allem bei den Landgerichten zu sehen. Darüber hinaus sind die von Massenverfahren betroffenen Gerichte erster und zweiter Instanz weiterhin in einem Maße belastet, das bei Richterinnen und Richtern, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Unterstützungsbereich zunehmend zu gesundheitlichen Problemen führt. Auch die vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebene wissenschaftliche Studie zum Rückgang der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten sieht im Hinblick auf die durch Massenverfahren bewirkte schleppende Verfahrenserledigung, Überlastung einzelner Spruchkörper und Attraktivitätsverlusten für den Richterberuf gesetzgeberischen Handlungsbedarf, der sich an dem Ziel zur zügigen Wiederherstellung von Rechtsfrieden durch die Gerichte zu orientieren habe.<sup>4</sup>

## III.

Um dieses Ziel zu erreichen, befürwortet der Deutsche Richterbund die Vorschläge des Antrags, die zu einer zeitnahen und spürbaren Entlastung der Zivilgerichte bei der Bearbeitung von Massenverfahren führen würden.

1. Erstens sind dies die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen des Zivilprozessrechts. Diese decken sich im Wesentlichen mit den Vorschlägen des Deutschen Richterbundes und den Maßnahmen, die

---

<sup>2</sup> *Heese/Schumann*, Ein Vorabentscheidungsverfahren beim BGH, NJW 2021, 3023 (3025).

<sup>3</sup> Vgl. etwa *Klein*, Die „Dieselverfahren“ vor dem BGH, NZV 2022, 49.

<sup>4</sup> *Meller-Hannich/Höland/Nöhre*, Abschlussbericht „Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei Zivilgerichten“, S. 334 f., abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht\\_Eingangszahlen\\_Zivilgerichte.pdf](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht_Eingangszahlen_Zivilgerichte.pdf) (zuletzt abgerufen am 09.05.2023).

von der 93. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister gefordert wurden<sup>5</sup>.

Eine unverzichtbare Komponente zur Entlastung der Instanzgerichte ist die vorgeschlagene Einführung eines Vorabentscheidungsverfahrens beim Revisionsgericht in Verbindung mit der Möglichkeit der Gerichte erster und zweiter Instanz, nachfolgende Rechtsstreitigkeiten, deren Entscheidung von den im Vorabentscheidungsverfahren zu beantwortenden Rechtsfragen abhängt, bis zum Abschluss des Vorabentscheidungsverfahrens entsprechend § 148 ZPO auszusetzen und anschließend entsprechend § 128 Abs. 2 ZPO im schriftlichen Verfahren zu entscheiden. Dies entspricht den Vorschlägen in Ziffern II 1.-5. und 9. Diese stehen in einem untrennbarer Zusammenhang. Die Einführung eines Vorabentscheidungsverfahrens ohne die Erweiterung der §§ 148, 128 Abs. 2 ZPO hätte keine die Instanzgerichte entlastende Wirkung<sup>6</sup>.

Dem teilweise erhobenen Einwand, die Ausweitung des § 128 Abs. 2 ZPO verstöße gegen den Mündlichkeitsgrundsatz und den Grundsatz der Öffentlichkeit, ist entgegenzuhalten, dass das ursprüngliche Konzept der Mündlichkeit, das vor Einführung der CPO 1877 vertreten wurde, längst aufgegeben und durch schriftliche Elemente verdrängt wurde<sup>7</sup>. In der gerichtlichen Praxis wird die mündliche Verhandlung in Massenverfahren regelmäßig nur zur Stellung der Anträge gemäß den vorbereitenden Schriftsätzen genutzt, nach Erfahrung der Gerichte meist auch nur durch Unterbevollmächtigte ohne genauere Aktenkenntnis. Damit ist der Grundsatz der Mündlichkeit praktisch ausgehöhlt<sup>8</sup>. Auch gilt der Grundsatz der Mündlichkeit und der Öffentlichkeitsgrundsatz gerade nicht unbeschränkt, sondern ist unter bestimmten Voraussetzungen gem. §§ 128 Abs. 2, 495a S. 2 ZPO eingeschränkt. Eine solche Einschränkung erscheint auch bei der Entscheidung über Massensachverhalte nach Abwarten der Klärung entscheidender Rechtsfragen in einem Vorabentscheidungsverfahren

<sup>5</sup> Beschluss der Frühjahrskonferenz vom 1./2. Juni 2022 zu TOP I. 6., abrufbar unter [top.i.6.\\_-massenverfahren\\_und\\_sammelklagen.pdf\(bayern.de\)](http://top.i.6._-massenverfahren_und_sammelklagen.pdf(bayern.de)) (zuletzt abgerufen am 09.05.2023).

<sup>6</sup> Zu § 148 ZPO Klein, Die „Dieselverfahren“ vor dem BGH, NZV 2022, 49 (54).

<sup>7</sup> Gaier, Strukturiertes Vorbringen im Zivilprozess, ZRP 2015, 101 (103).

<sup>8</sup> Gutdeutsch/Maaß, Gerichtliche Begrenzung des Parteivortrags in Massenverfahren, NJW 2022, 1567.

verhältnismäßig, um auch an einem Gericht, das von Massenverfahren betroffen ist, die zeitnahe Bearbeitung der übrigen dort eingegangenen Verfahren zu ermöglichen.

Eine erhebliche Entlastungsfunktion hätte daneben die Möglichkeit, den Umfang des Parteivortrags in angemessener Weise zu begrenzen. Eine solche Möglichkeit bietet die im Antrag vorgeschlagene Ergänzung des § 139 ZPO (Ziffer II. 7.). Die bereits 2019 eingefügte Möglichkeit in § 139 Abs. 1 S. 3 ZPO ermöglicht dem Gericht Vorgaben zur Strukturierung des Verfahrens, aber nicht zum Umfang des schriftsätzlichen Vorbringens. Dieser Lösungsansatz trifft das Kernproblem in Massenverfahren, wonach Schriftsätze auf ein Vielfaches des sonst Üblichen – und zur Entscheidung des Falls erforderlichen – Umfangs aufgeblättert werden, was erheblich zur Überlastung der Justiz beiträgt<sup>9</sup>. Derartige Beschränkungen sind kein unverhältnismäßiger Eingriff in die Rechte der Verfahrensparteien. In anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind Vorgaben zum Umfang und sogar zur Anzahl der Schriftsätze pro Instanz Standard, so etwa in Irland, Luxemburg, den Niederlanden und Portugal. Selbst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte macht Vorgaben für den Umfang von Rechtsmittelschriften – 20 Seiten – und deren konkrete Gestaltung<sup>10</sup>. Dies belegt, dass es möglich ist, auch komplexe Sachverhalte auf begrenztem Raum darzustellen, ohne dass hierdurch die Rechte der Parteien auf ein faires Verfahren unverhältnismäßig beschränkt würden.

Alternativ zur Ergänzung des § 139 ZPO könnten auch konkrete Vorgaben geregelt werden, um eine bundesweit einheitliche Handhabung zu erreichen. Um auch besonders komplexen Fällen gerecht zu werden, könnte es dem Gericht ermöglicht werden, im begründeten Einzelfall auf Antrag umfangreichere Einlassungen zu gestatten.

---

<sup>9</sup> Gutdeutsch/Maaß, Gerichtliche Begrenzung des Parteivortrags in Massenverfahren, NJW 2022, 1567.

<sup>10</sup> Siehe [PD - Institution of proceedings \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/pd-institution-of-proceedings) (zuletzt abgerufen am 09.05.2023).

Schließlich verspricht auch die Erweiterung des Beweisrechts dahingehend, dass eine in Massenverfahren durchgeführte Beweisaufnahme der Entscheidung vergleichbarer Fälle zugrunde gelegt werden kann (Antrag Ziffer II. 8), eine erhebliche Entlastungsfunktion für die Instanzgerichte.

Was gegenüber den Vorschlägen des Antrags noch zu ergänzen wäre, ist, dass entsprechende Änderungen auch im arbeitsgerichtlichen Verfahren hilfreich wären, dort aber Besonderheiten im Hinblick auf die Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter zu beachten wären. Wegen der Einzelheiten wird insoweit auf die Vorschläge des Deutschen Richterbundes in Ziffer 5.2 der Initiativ-Stellungnahme Nr. 1/2022 verwiesen<sup>11</sup>.

2. Zweitens würde eine Entlastung der Zivilgerichte durch die Deckung des personellen Mehrbedarfs an Richterinnen und Richtern erreicht. Insoweit sei an die Vereinbarung der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag erinnert, den „Pakt für den Rechtsstaat“ auch mit dem Ziel weiterer Stellenschaffungen zu verstetigen. Allerdings ist die Personalbedarfsplanung der Justiz auf längere Zeiträume ausgerichtet, so dass regional überproportionale Belastungen bestimmter Gerichte durch Wellen von Massenverfahren allein hierdurch nicht vollständig ausgeglichen – wenn auch abgemildert – werden können. Daher sind die vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen im Hinblick auf Massenverfahren unverzichtbar.
3. Drittens befürwortet der Deutsche Richterbund ausdrücklich auch die Entwicklung digitaler Werkzeuge für die Justiz, die neue Möglichkeiten zur Aufbereitung und Strukturierung des Parteivortrags bieten. Dies beinhaltet die Förderung der Entwicklung von KI-Instrumenten (Antrag Ziffer II. 11.), ist aber nicht auf diese beschränkt. Angesichts der bisherigen Geschwindigkeit bei der Einführung elektronischer Akten, die ihrerseits die Möglichkeiten moderner digitaler Arbeitsweisen noch nicht ausschöpfen, ist hiervon jedoch noch kein so zeitnäher und nachhaltiger Entlastungseffekt zu erwarten, dass auf die vorgeschlagenen Änderungen des Zivilprozessrechts und die Finanzierung des Personalmehrbedarfs der Justiz verzichtet werden kann.

---

<sup>11</sup> [DRB 220513 Stn Nr 1 Massenverfahren.pdf](#) (Stand: Mai 2022).

#### IV.

Zusammengefasst werden die Vorschläge des Antrags BT-DRs. 20/5560 begrüßt. Diese schränken die Rechte der Verfahrensbeteiligten nicht unverhältnismäßig ein. Auch Massenverfahren können und sollen durch die staatliche Gerichtsbarkeit entschieden werden. Jedoch sind die Kapazitäten der Justiz – sachlich wie personell – nicht unbegrenzt. Die vorgelegten Vorschläge dienen dazu, die Zivilgerichte so zielgerichtet zu entlasten, dass die Bearbeitung von Massenverfahren in einem angemessenen Zeitraum ermöglicht wird. Dies wird sich auch auf die Qualität und Dauer der Gewährung des Rechtsschutzes in anderen Zivilverfahren positiv auswirken. Entsprechende Regelungen empfehlen sich unter Berücksichtigung der dortigen Besonderheiten auch für das arbeitsgerichtliche Verfahren.

*Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 17.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit mehr als 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.*