

04.07.91

Antrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege

- Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen -

Punkt 12 a) der 633. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 1991

Zu Artikel 1 Nr. 10 bis 12, 14 und 20 (§§ 511 b, 511 c, 519 c -neu-, § 520 Abs. 1 Satz 1 -neu-, § 544 Abs. 3, § 566 a ZPO), Artikel 14 Nr. 2 Buchstabe c (§ 61 b BRAGO), Artikel 18 Abs. 3 (Geltungsdauer)

a) Artikel 1 Nr. 10 ist zu streichen.

b) Artikel 1 Nr. 11 ist wie folgt zu fassen:

'Nach § 519 b wird folgender § 519 c eingefügt:

" § 519 c

(1) Bis zur Bestimmung des Termins zur mündlichen Verhandlung oder bis zur Anordnung einer Beweisaufnahme kann das Berufungsgericht die Annahme der Berufung durch Beschluß ablehnen, wenn die Berufung keine Aussicht auf Erfolg und die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat.

(2) Die Entscheidung kann nur einstimmig ergehen."

- 2 -

Ausgeliefert am
04. JULI 1991

c) Artikel 1 Nr. 12 ist wie folgt zu fassen:

'§ 520 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"Wird die Berufung weder durch Beschluß als unzulässig verworfen noch ihre Annahme abgelehnt, so ist der Termin zur mündlichen Verhandlung zu bestimmen und den Parteien bekanntzumachen."

d) Artikel 1 Nr. 14 ist zu streichen.

e) Artikel 1 Nr. 20 ist wie folgt zu fassen:

(20) § 566 a wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Worte "Revision eingelegt" durch die Worte "Zulassung der Revision beantragt" ersetzt.

b) bis d) - wie Entwurf -

f) In Artikel 14 Nr. 2 (Änderung der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte) ist Buchstabe c zu streichen.

g) In Artikel 18 Abs. 3 Satz 1 sind die Nummern 10 und 14 des Artikel 1 sowie die Worte "und des Artikel 14 Nr. 2 c" zu streichen.

Als Folge ist

a) im Vorblatt in Abschnitt 8 die Nummer 1 Buchstabe a) wie folgt zu fassen:

"a) Einführung der Zulassungsberufung in der Straf-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit;"

b) im 1. Teil der Begründung im Abschnitt B, Kapitel I, Nr. 2 Buchstabe e (Seite 51 der Vorlage) wie folgt zu fassen:

"e) Einführung der Möglichkeit, die Annahme einer Berufung, die keine Erfolgsaussicht hat, in einem vereinfachten Verfahren abzulehnen (befristete Maßnahme)."

c) der 2. Teil der Begründung wie folgt zu ändern:

aa) Der Begründungstext wird beginnend mit den Worten "Zu Nummern 9 bis 12" (S. 66 der Vorlage) bis zu den Worten "Zu den einzelnen Änderungen:" (S. 74 der Vorlage) gestrichen.

bb) Die Einzelbegründung zur Art. 1 Nr. 9 (S. 74 der Vorlage) ist wie folgt zu fassen:

"Zu Nummer 9 (§ 511 a ZPO)

Gegen ein erstinstanzliches Urteil kann die unterlegene Partei Berufung einlegen, wenn die Berufungssumme überschritten ist. Die Einlegung der Berufung führt nicht zu einer reinen Entscheidungskontrolle, sondern im wesentlichen zu einer Fortsetzung des erstinstanzlichen Verfahrens, da das Berufungsgericht den gesamten tatsächlichen und rechtlichen Streitstoff zu überprüfen hat (vgl. § 525 ZPO). Diese Ausgestaltung des zweiten Rechtszuges hat zunehmend zur schwindenden Akzeptanz der erstinstanzlichen Entscheidung beigetragen und zu der weitverbreiteten Einstellung geführt, bei der ersten Instanz handele es sich um eine bloße Durchlaufstation zum eigentlichen, entscheidenden Streitverfahren vor dem Berufungsgericht.

Nicht zuletzt auf diese Einstellung ist es zurückzuführen, daß die Zahl der Berufungen seit langem ständig zunimmt. Sie ist von 1978 bis 1988 gegen Urteile der Amtsgerichte

um 71,8 % und gegen Urteile der Landgerichte um 46,6 % gestiegen und steigt seither - trotz Stagnation der allgemeinen Eingangszahlen - weiter an. So ist im alten Bundesgebiet die Zahl der Berufungsverfahren von 1982 bis 1989 insgesamt um annähernd 30.000 gestiegen. Der Anstieg der Berufsquoten (Neueingänge beim Berufungsgericht bezogen auf die durch streitiges Urteil des Erstgerichts erledigten Zivilprozesse) in dem genannten Zeitraum von 24,1 % auf 26,8 % (im Rechtszug Amtsgericht - Landgericht) bzw. von 47,8 % auf 54,6 % (im Rechtszug Landgericht - Oberlandesgericht) macht deutlich, daß die Rechtsmittelfreudigkeit noch stärker zugenommen hat als die allgemeine Streitfreudigkeit. Demgegenüber ist der Anteil der erfolgreichen Berufungen nach wie vor relativ gering. Die "Erfolgsquote" im Jahre 1989 betrug bei den Berufungen gegen Urteile des Amtsgerichts ca. 22 %, bei den Berufungen gegen Urteile des Landgerichts ca. 21 %.

Die weit über den Zahlen vergleichbarer Länder liegende Berufungshäufigkeit hat nicht nur gravierende Folgen für die Belastung der Justiz, sondern auch nachteilige Auswirkungen auf die Rechtsuchenden. Die zwangsläufig steigende Dauer der Verfahren (durchschnittlich 440 Tage für zwei Instanzen gegenüber 188 Tagen für eine streitige Instanz im Rechtszug Amtsgericht - Landgericht bzw. 654 Tage gegenüber 291 Tagen im Rechtszug Landgericht - Oberlandesgericht) belastet beide Parteien. Sie führt zu erhöhtem Aufwand an Kosten, Zeit und Nervenkraft. Die wirtschaftlich stärkere Partei kann mit ihrer größeren Durchhaltekraft den Gegner vielfach durch Ausschöpfung aller Rechtsmittelmöglichkeiten zur Resignation zwingen. Die Aussicht auf einen langen und kostenträchtigen Prozeß kann sich darüber hinaus für manchen Rechtsuchenden auch in erfolgversprechenden Fällen als tatsächliche Zugangsbarriere zum Recht auswirken. Aus zahlreichen und ständig zunehmenden Beschwerden der Bevölkerung

gegen langdauernde Verfahren läßt sich der Schluß ziehen, daß das Vertrauen in die Rechtsprechung eher durch die Gefahr faktischer Rechtsverweigerung durch Entscheidungsverzögerung als etwa durch eine Häufung unrichtiger Entscheidungen bedroht ist. Die Bindung der Rechtsprechungskapazitäten durch eine große Zahl aussichtsloser Rechtsmittelverfahren führt nicht zuletzt dazu, daß den tatsächlich und rechtlich schwierigen Rechtsfällen nicht die nötige Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet werden kann.

Die durch das Rechtspflege-Vereinfachungsgesetz bewirkte Anhebung der Berufungssumme auf 1.200 DM reicht nicht aus, um dieser Entwicklung zu begegnen. Die damit erreichte Entlastung ist sehr begrenzt. Es ist deshalb erforderlich, die Berufungssumme weiter heraufzusetzen. Künftig soll in

Streitigkeiten mit einem Wert des Beschwerdegegenstands bis zu 2.000 DM die Berufung ausgeschlossen sein. Der Entwurf geht dabei davon aus, daß es den Rechtsuchenden unter den heutigen Verhältnissen zumutbar ist, sich bei einer Beschwerde von bis zu 2.000 DM mit einer gerichtlichen Entscheidung zufrieden zu geben. Dem liegt die Erwartung zugrunde, daß die Beschränkung auf eine Instanz in diesem erweiterten Bereich zu einer intensiveren Verhandlung der Parteien vor dem Eingangsgericht führt und daß sich der Eingangsrichter bei Durchführung und Entscheidung des Rechtsstreits seiner gewachsenen Verantwortung bewußt ist. Der Verzicht auf eine wiederholte richterliche Prüfung und Entscheidung in diesem Streitbereich ermöglicht eine rasche Beendigung des Prozesses und dient damit dem gerade in diesen Fällen mit ihrem oft sehr persönlichen Engagement wichtigen Rechtsfrieden.

Die Anhebung der Berufungssumme auf 2.000 DM wird die Landgerichte wirksam entlasten und auch - allerdings begrenzte - Auswirkungen auf die Geschäftslast der Oberlandesgerichte haben. Dies ergibt sich daraus, daß im Jahre 1989 im alten Bundesgebiet bei den Landgerichten ca. 22.200 und bei den Oberlandesgerichten ca. 1.000 Berufungsverfahren mit einem Streitwert

zwischen 1.201 DM und 2.000 DM erledigt wurden. Auch unter Berücksichtigung eines - geringen - Anteils an beschwerdewertungsabhängigen Berufungen weisen diese Zahlen auf einen sehr deutlichen Entlastungseffekt hin.

§ 511 a enthält die Anhebung der Berufungssumme auf 2.000 DM. Im Übrigen entspricht der Wortlaut des Absatzes 1 demjenigen des § 511 a Abs. 1 in der Fassung des Rechtspflegevereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1990. Die Privilegierung der Streitigkeiten aus einem Wohnraummietverhältnis nach Absatz 2 in der Fassung des Rechtspflege-Vereinfachungsgesetzes bleibt inhaltlich unberührt und wird nur in der sprachlichen Fassung angepaßt.

...

cc) Die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 10 (§§ 511 b und 511 c ZPO) (Seite 75 der Vorlage) ist zu streichen.

dd) Die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 11 (§ 519 ZPO) (Seite 79 der Vorlage) ist wie folgt zu fassen:

"Zu Nummer 11 (§ 519 c ZPO)

In Zivilsachen wird ein großer Teil der Arbeitskraft der Berufungsgerichte durch die Bearbeitung von Berufungen gebunden, die keine Aussicht auf Erfolg haben und z.B. nur aus Gründen des Zeitgewinns eingelegt worden sind. Auch in diesen Fällen muß das Berufungsgericht auf Grund mündlicher Verhandlung durch Urteil über die Berufung entscheiden.

Die Berufungsinstanz könnte wirksam entlastet werden, wenn das Berufungsgericht die Möglichkeit erhielte, die Annahme einer Berufung, die keine Aussicht auf Erfolg hat, in einem vereinfachten Verfahren abzulehnen. Auf diese Weise könnten Rechtsmittel, die unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründet sind, rasch und ohne besonderen Aufwand erledigt werden.

Das Berufungsgericht soll deshalb die Befugnis erhalten, bis zur Anberaumung einer mündlichen Verhandlung oder zur Anordnung einer Beweisaufnahme die Annahme der Berufung durch Beschluß abzulehnen, wenn es die Berufung für aussichtslos hält (Absatz 1). Dabei ist es unerheblich, ob das Berufungsgericht die Gründe des angefochtenen Urteils billigt oder aus anderen Gründen zu demselben Ergebnis gelangt. Die zeitliche Eingrenzung soll gewährleisten, daß nur Berufungen, die von Anfang an - insgesamt oder teilweise - aussichtslos sind, voreb ausgeschieden werden. Der Aufwand, den das Berufungsgericht für den Beschluß zu leisten hat, entspricht etwa demjenigen für die Entscheidung über einen Antrag auf Gewährung von Prozeßkostenhilfe in einer aussichtslosen Sache.

Diese Annahme soll allerdings nicht abgelehnt werden können, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Dies ist erforderlich, um eine höchstrichterliche Entscheidung auch in solchen Sachen zu ermöglichen, in denen das Berufungsgericht das erstinstanzliche Urteil für zutreffend ansieht, die Sache aber von besonderer Bedeutung ist.

Das Erfordernis der Einstimmigkeit (Absatz 2) soll sicherstellen, daß über die Berufung immer dann auf Grund mündlicher Verhandlung zu entscheiden ist, wenn mindestens ein Richter einen Erfolg der Berufung als möglich ansieht."

ee) Die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 12 (§ 520 ZPO) (Seite 79 der Vorlage) ist wie folgt zu fassen:

"Zu Nummer 12 (§ 520 ZPO)

Die Regelung über die Terminsbestimmung ist um den Fall zu ergänzen, daß das Gericht nicht die Annahme der Berufung nach dem neuen § 519 c ZPO abgelehnt hat."

- ff) Die Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 544 ZPO)
(Seite 80 der Vorlage) ist zu streichen.
- gg) In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nr. 20 (§ 566 a ZPO)
ist der erste Absatz (Seite 88 der Vorlage) wie folgt
zu fassen:
- "Die Änderungen der Absätze 1, 2 und 4 sind Folgeänderungen
im Hinblick auf die Einführung der allgemeinen Zulassungs-
revision."
- hh) Die Einzelbegründung zu Artikel 14 Nr. 2 Buchstabe c
(§ 61 b BRAGO; Gerichtskosten) (Seite 172 der Vorlage)
ist zu streichen.

Begründung:

Die im Entwurf vorgeschlagene Einführung der Zulassungsberufung ist nicht geeignet, die Zivilgerichte wirksam zu entlasten. Der Entwurf überträgt die Zulassung der Berufung in erster Linie dem erstinstanzlichen Gericht. Damit wird diesem eine zusätzliche Aufgabe zugewiesen, die es zwingt, sich mit den Zulassungsgründen auseinanderzusetzen. Dies stellt insbesondere für den Amtsrichter, der für die große Mehrzahl aller Verfahren in erster Instanz zuständig ist, eine erhebliche Mehrbelastung dar. Angesichts der großen Zahl von Verfahren, die jeder Amtsrichter zu erledigen hat, wird sich diese neue Aufgabe zwangsläufig auf die Erledigungsdauer der Verfahren auswirken. Hinzukommt, daß sich der Amtsrichter im Tagesgeschäft nicht immer dessen bewußt werden kann, daß er mit seinem Urteil von einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs abweicht. Dies müßte er jedoch künftig in jedem Falle prüfen und bei Verneinung begründen.

Diese Mehrbelastung der ersten Instanz kann vermieden und gleichwohl die Zivilgerichtsbarkeit insgesamt entlastet werden, wenn man auf die Einführung der Zulassungsberufung verzichtet und stattdessen dem Berufungsgericht die Möglichkeit gibt, in einem vereinfachten Verfahren die Annahme der Berufung abzulehnen. Das bedeutet zwar, daß wie bisher ohne weitere Einschränkung Berufung eingelegt werden kann, wenn die Berufungssumme überschritten ist. Das Berufungsgericht würde jedoch voraussichtlich nicht mit mehr

Sachen befaßt werden als bei der Lösung des Entwurfs, weil davon ausgegangen werden muß, daß die unterlegene Partei, wenn nicht bereits das erstinstanzliche Gericht die Berufung zuläßt, die Nichtzulassungsbeschwerde einlegt.

Eine wirksame Entlastung des Berufungsgerichts würde es demgegenüber bedeuten, wenn es die Möglichkeit erhielte, die Annahme einer Berufung, die keine Aussicht auf Erfolg hat, in einem vereinfachten Verfahren abzulehnen. Auf diese

Weise könnten alle Rechtsmittel, die unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründet sind und in erster Linie zum Zweck des Zeitgewinns eingelegt wurden, rasch und ohne besonderen Aufwand erledigt werden.

Die vorgeschlagene Lösung hat darüber hinaus den Vorteil, daß die Berufung in solchen Sachen, in denen das Berufungsgericht Bedenken gegen die Richtigkeit des angefochtenen Urteils hat, durchgeführt werden kann, während nach der Lösung des Entwurfs dies nicht möglich wäre, wenn das mit der Nichtzulassungsbeschwerde befaßte Berufungsgericht die Berufung in der Sache als aussichtsreich ansieht, jedoch keiner der eine Zulassung rechtfertigenden Gründe vorliegt.