

Bund der Versicherten e. V., Gasstr. 18 – Haus 4, 22761 Hamburg

Per E-Mail an: RA2@bmj.bund.de

Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin

14. Juli 2023

Aktenzeichen RA2 - 370000#00001#0008

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens

Stellungnahme des Bund der Versicherten e. V. (BdV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Einbringung einer Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens.

Unsere Anmerkungen beruhen auf unseren praktischen Erfahrungen aus über vier Jahrzehnten mit Verbandsklageverfahren und dem Verhalten der beklagten Versicherungsunternehmen während dieser Verfahren.

I) Einführende Anmerkung

Nach zutreffender Bewertung des Entwurfs stellen Massenverfahren eine große Belastung der Zivilgerichte dar. Diese Überlastung wirkt sich negativ auf die Bearbeitungsdauer der anhängigen Verfahren und die Zufriedenheit der Verbraucher*innen mit der Justiz aus.

Wir als Verbraucherverband sind satzungsmäßig im Bereich des Versicherungsrechts tätig. Auch hier zeigt sich deutlich, v. a. in den Widerspruchsfällen bei kapitalbildenden Lebensversicherungen und den Prämienrückforderungsfällen in der privaten Krankenversicherung, dass die berechtigten Erwartungen der Verbraucher*innen an zeitnahe Entscheidung durch die Justiz häufig enttäuscht werden, weil streitentscheidende Rechtsfragen durch den BGH erst entschieden sind, nachdem eine Vielzahl von Verfahren den vollen Instanzenzug durchlaufen haben.

Das nunmehr vorgeschlagene Leitentscheidungsverfahren durch den BGH ist ein erster Schritt in die richtige Richtung und wird insofern vom BdV grundsätzlich begrüßt. Dabei verdeutlicht dieser Entwurf, dass neue Rechtsinstrumente zur Bekämpfung von Massenklagen und Entlastung der Justiz im BMJ hohe Priorität genießen. Die gesetzgeberische Aktivität ist mit dem Kapitalanleger-Musterverfahren, der Musterfeststellungs- und der im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Abhilfeklage ungebrochen.

Wir sehen jedoch noch deutlichen Änderungs- und Verbesserungsbedarf, den wir nachfolgend skizzieren. Maßgebliche Probleme bei der Bearbeitung von Massenschäden bleiben noch ungeklärt. Der Entwurf erscheint stellenweise nicht geeignet, die Zivilgerichte tatsächlich deutlich zu entlasten und die Verfahren zu beschleunigen.

II) Beurteilung im Einzelnen

Der Entwurf geht zutreffend davon aus, dass Massenverfahren eine große Belastung der Zivilgerichte, mithin auch im Bereich des Versicherungsrechts, darstellen. Jedoch lässt das vorgeschlagene Leitentscheidungsverfahren vermutlich keine deutliche Entlastung erwarten. Hiervon geht augenscheinlich auch der Entwurf selbst aus. Denn unter lit. F wird ausgeführt, dass bei den Gerichten der Länder nur geringfügige Entlastungen zu erwarten sind und beim Bundesgerichtshof ein geringfügiger Mehraufwand auftritt, der aber aufgrund der gleichzeitigen Entlastung von weiteren Revisionsverfahren zu derselben Rechtsfrage nicht ins Gewicht fallen dürfte.

Dadurch bietet der Entwurf nur ansatzweise eine ausreichende Lösung, der Überlastung vieler Zivilgerichte durch Massenverfahren zu begegnen.

1) Wesentliche Punkte des Leitentscheidungsverfahrens

Der Referentenentwurf sieht drei wesentliche Punkte vor:

Der BGH soll gemäß § 552b ZPO Ref-E die Möglichkeit eingeräumt bekommen, ein bei ihm anhängiges Revisionsverfahren durch Beschluss zum Leitentscheidungsverfahren zu bestimmen, wenn die Revision Rechtsfragen aufwirft, deren Entscheidung für eine Vielzahl anderer Verfahren von Bedeutung ist.

Zudem sollen die Instanzgerichte gemäß § 148 Absatz 4 ZPO Ref-E solche Verfahren, deren Entscheidung von Rechtsfragen abhängt, die Gegenstände eines Leitentscheidungsverfahrens sind, bis zu dessen Erledigung mit Zustimmung der Parteien aussetzen können.

Ferner soll der Bundesgerichtshof gemäß § 565 ZPO Ref-E die Möglichkeit erhalten, eine Leitentscheidung durch Beschluss auch dann treffen zu können, wenn das Leitentscheidungsverfahren ohne ein mit inhaltlichen Gründen versehenes Urteil beendet würde.

2) Leitentscheidung durch BGH-Beschluss

Den dritten Punkt begrüßen wir uneingeschränkt. Denn der Bundesgerichtshof als Revisionsgericht kann dadurch auch für eine Vielzahl anderer Verfahren maßgebliche Leitentscheidungen treffen, wenn das Revisionsverfahren nicht durch Urteil, sondern insbesondere durch Revisionsrücknahme oder Vergleich, beendet wird. Dadurch kann die „Flucht in die Revisionsrücknahme“ zur Verhinderung einer für Revisionsführer ungünstigen höchstrichterlichen Entscheidung vermieden werden.

3) Keine Vorlagemöglichkeit der Instanzgerichte beim BGH

Im Gegensatz zu dem in der rechtspolitischen Diskussion vorgeschlagenen Vorabentscheidungsverfahren beim Revisionsgericht (vgl. DRB-Initiativstellungnahme Nr. 1/2022) sollen die Instanzgerichte nach dem Referentenentwurf nicht die Möglichkeit eingeräumt bekommen, ein Verfahren im Hinblick auf eine Leitentscheidung dem Bundesgerichtshof vorlegen zu können.

Anstelle dessen soll allein der BGH eines der bei ihm bereits anhängigen Revisionsverfahren nach eigenem Ermessen selbst zum Leitentscheidungsverfahren erheben. Dadurch verlieren Beschleunigungs- und Entlastungsfunktion eines solchen Verfahrens deutlich an Geschwindigkeit. Demnach müssen die Instanzgerichte auch weiterhin – ohne vorab die Klärung durch den BGH herbeiführen und das Ruhen der Verfahren anordnen zu können – in allen Fällen, in denen eine Vielzahl gleichzeitig anhängiger Verfahren von der Entscheidung der gleichen höchstrichterlich ungeklärten Rechtsfragen abhängen, über diese Verfahren selbst entscheiden.

Auch den Bundesgerichtshof dürfte diese Lösung vermutlich nicht entlasten. Der Aufwand für den BGH, aus einer Vielzahl von bereits bei ihm anhängigen Revisionsverfahren das „geeignete“ Verfahren zum Leitentscheidungsverfahren heraus zu kristallisieren, ist nicht unerheblich. Denn diese Bestimmung macht eine gründliche und vollständige Aufarbeitung der in Betracht kommenden Verfahren erforderlich.

4. Aussetzungsmöglichkeit anderer Verfahren

Die geplante Aussetzungsmöglichkeit für Folgeverfahren bei Zustimmung beider Parteien (§ 148 Abs. 4 ZPO-Ref-E) ist keine Verbesserung. Denn diese Möglichkeit besteht bereits nach bisheriger Rechtslage (§ 251 S. 1 ZPO). Insbesondere bei Massenverfahren ist jedoch in der Regel mindestens eine Partei aus finanziellen und prozesstaktischen Erwägungen mit einer Aussetzung des Verfahrens nicht einverstanden. Das bewirkt ein Prozessieren durch alle Instanzen und soll weitere potenzielle Kläger*innen von einer Klage abhalten. Aus diesen Beweggründen spricht sich auch der Bundesrat für die Einführung einer Möglichkeit zur Aussetzung von Individualverfahren aus, welche nicht der Zustimmung der Parteien bedarf [BR-Stellungnahme zum Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG), BR-DRs. 145/1/23, Ziffer 19].

Diese Möglichkeit sollte sowohl für Individualverfahren zur Anwendung gelangen, deren Entscheidung von Rechtsfragen abhängen, die in einem Vorabentscheidungs- bzw. Leitentscheidungsverfahren höchstrichterlich entschieden werden – als auch für solche, die mit einer Verbandsklage geklärt werden.

III) Verbesserungsvorschläge

Der Bund der Versicherten spricht sich dafür aus, den Referentenentwurf noch mal auf den Prüfstand zu stellen und zu überarbeiten.

1.) Vorlageermächtigung der Instanzgerichte für Leitentscheidung durch BGH

Um eine spürbare Entlastung der Instanzgerichte in Massenverfahren zu erreichen, sollte das Leitentscheidungsverfahren im Ansatz so konzipiert werden: Die Instanzgerichte werden ermächtigt, dem BGH ein Verfahren zur Leitentscheidung vorzulegen, welches von höchstrichterlich ungeklärten Rechtsfragen abhängt, die für eine Vielzahl gleichartiger weiterer Rechtsstreitigkeiten entscheidungserheblich sind.

Denkbar wäre dabei z. B. ein Vorlageverfahren nach Art der Vorlage an den EuGH. Die Instanzgerichte können entscheidungserhebliche Rechtsfragen für eine Vielzahl von gleich gelagerten Verfahren schneller identifizieren. Sie sollten die Möglichkeit bekommen, wichtige Rechtsfragen dem BGH zur Entscheidung vorzulegen.

Für den Bundesgerichtshof hätte diese Vorgehensweise den Vorteil, er müsste nicht aus der Vielzahl der dort anhängigen Verfahren eines aufwendig auswählen. Um zu vermeiden, dass ihm ungeeignete Verfahren vorgelegt werden, ist zu erwägen, dem BGH eine Zurückverweisungsmöglichkeit wegen Ungeeignetheit durch Beschluss zu ermöglichen – insbesondere für Fälle, in denen es noch einer weiteren Sachverhaltsaufklärung bedarf.

Alternativ sollte geprüft werden, ob nur den Berufungsgerichten die Möglichkeit der Vorlage zugbilligt wird, in der Regel also den Oberlandesgerichten bzw. dem Kammergericht.

2.) Aussetzung auch ohne Zustimmung der Parteien

Gleichzeitig mit der Vorlagemöglichkeit beim BGH muss die Möglichkeit bestehen, andere Verfahren, für die dieselben Rechtsfragen von Bedeutung sind, auszusetzen. Hierdurch könnten Massenverfahren bereits ab der ersten Instanz effizienter gesteuert und Rechtssicherheit deutlich schneller erlangt werden. Um die Instanzgerichte bei der Bearbeitung von Massenverfahren tatsächlich deutlich zu entlasten, sollte ihnen dabei ermöglicht werden, bei Anhängigkeit eines Leitentscheidungsverfahrens Folgeverfahren auch ohne Zustimmung der Parteien auszusetzen zu können.

3.) Entscheidung im schriftlichen Verfahren

Zudem sollte geprüft werden, ob die Instanzgerichte die Entscheidungsbefugnis eingeräumt bekommen, alle anhängigen Folgeverfahren, deren Entscheidung einem Leitentscheidungsverfahren folgt, auch ohne Zustimmung der Parteien – im schriftlichen Verfahren – entscheiden zu können.

Um den Grundsatz der Mündlichkeit zu berücksichtigen und ihm Geltung zu verschaffen, könnte eine Ausgestaltung so aussehen: Im Fall der schriftlichen Entscheidung durch das erstinstanzliche Gericht müssen die Berufungsgerichte eine mündliche Verhandlung durchführen. Denn diese besitzen bei entsprechenden Verfahrensfehlern der erstinstanzlichen Gerichte nach Maßgabe des § 538 Abs. 2 ZPO die Möglichkeit der Zurückverweisung.

Es wäre vielleicht auch zu überlegen, die Norm § 538 Abs. 2 S. 1 ZPO dahingehend anzupassen, dass in diesen Fällen die Zurückverweisung auch ohne Antrag der Partei möglich wäre.

Für die Vielzahl der von den erstinstanzlichen Gerichten zu entscheidenden Massenverfahren wäre bei diesem Konzept eine erhebliche Entlastungswirkung zu erwarten.

IV) Weitere Reformvorschläge

1) Begrenzung des Umfangs der Schriftsätze

In der gerichtlichen Praxis führt durch „Kopieren & Einfügen“ der stark angewachsene Umfang von Schriftsätzen in Massenverfahren – auf häufig mehrere hundert Seiten pro Schriftsatz – zu einer Blockierung der Zivilgerichte. Daher würde es die Zivilgerichte entscheidend entlasten, wenn der maximale Umfang von Schriftsätzen begrenzt werden könnte. Regelungen zur Begrenzung wurden in den vergangenen Jahren z. B. in Irland und den Niederlanden eingeführt und auch beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Das könnte beispielsweise durch eine entsprechende Ergänzung des § 139 ZPO ermöglicht werden (vgl. den Vorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion BT-DRs. 20/5560 vom 07.02.2023)

2) Bei Verbandsklagen immer Revision ermöglichen

Bei Verbandsklageverfahren von qualifizierten Einrichtungen – wie dem Bund der Versicherten e. V. – sollte unabhängig vom Streitwert **stets** die **Revision** zugelassen werden oder zumindest eine Nichtzulassungsbeschwerde ermöglicht werden. Denn Verbraucherverbände lassen Rechtsfragen auf diesem Wege gerichtlich klären, die von grundsätzlicher Bedeutung für die Allgemeinheit oder zumindest eine Vielzahl von Verbraucher*innen sind.

Begründung

Die Reform der Zivilprozessordnung (ZPO) 2001 beinhaltet die Ziele, grundsätzlich allen Angelegenheiten den gleichen Zugang zum BGH zu ermöglichen und gleichzeitig den BGH durch die Konzentration seiner Tätigkeiten auf Verfahren mit grundsätzlicher Bedeutung zu entlasten. Dabei soll der BGH vordringlich Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung klären sowie das Recht fortbilden und eine einheitliche Rechtsprechung sichern (§ 543 Abs. 2 ZPO).

Mit vergleichbarer Intention – allerdings aus Sicht der Parteien – hat der Gesetzgeber im Wettbewerbsrecht den Verbraucherverbänden die Kontrolle und die Durchsetzung der lauterkeitsrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Verbraucherinteressen übertragen. Auch sie sollen in diesem Bereich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung thematisieren und gerichtlich klären lassen.

Verbraucherschutzverbände können als qualifizierte Einrichtungen nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 UWG gemäß § 4 UKlaG Unterlassungsansprüche zum Schutz der Verbraucherinteressen geltend machen. Diese lauterkeitsrechtlichen Regelungen bestehen, um Rechtsverstöße der Anbieter im Massengeschäft mit Verbraucher*innen sanktionieren zu können, die bei Verbraucher*innen nur einen geringen Schaden verursachen und von diesen schon aus „rationalem Desinteresse“ kaum geltend gemacht oder gerichtlich verfolgt werden. Insofern nehmen Verbraucherschutzverbände stellvertretend und repräsentativ die Interessen von Bürger*innen wahr, die ansonsten den Rechtsweg weitgehend scheuen würden.

Qualifizierte Einrichtungen sind Institutionen, bei denen die Förderung von Verbraucherinteressen aus der Satzung ersichtlich ist und diese auch der vom Verein tatsächlich verfolgte Zweck ist. Ein derartiger Verband muss dabei in der Lage sein, das Marktverhalten zu beobachten und rechtlich zu beurteilen. Bestehende Wettbewerbsverstöße muss er regelmäßig selbst erkennen und abmahnen können. Hieraus folgt: Entsprechend qualifizierte Verbraucherschutzverbände haben somit sorgfältig diejenigen Rechtsfälle aus dem Massengeschäft zu identifizieren und lauterkeitsrechtlich zu thematisieren, denen eine rechtlich klärungsbedürftige Praxis zugrunde liegt, die eine Vielzahl von Verbraucher*innen betreffen und somit von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Die oberste Rechtsprechung hat diese gemeinwohlorientierte Funktion verschiedentlich gewürdigt. Dabei hat sie vor allem den Gebührenstreitwert in Verfahren nach dem Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- oder anderen Verstößen regelmäßig an dem Interesse der Allgemeinheit an der Beseitigung einer gesetzeswidrigen AGB-Bestimmung ausgerichtet und explizit nicht an der wirtschaftlichen Bedeutung eines Klauselverbots. Dadurch sollen Verbraucherschutzverbände bei der Wahrnehmung der ihnen im Allgemeininteresse eingeräumten Befugnis, den Rechtsverkehr von unwirksamen Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu befreien, vor unangemessenen Kostenrisiken geschützt werden (st. Rspr.: vgl. nur BGH, Beschl. v. 28.09.2006, Az. III ZR 33/06, juris Rn. 2.) Daher wird regelmäßig der Streitwert einer Klausel im Versicherungsrecht mit lediglich 2.500 Euro

bemessen, obwohl die wirtschaftlichen Folgen eines Klauselverbots bereits nur für das betroffene Versicherungsunternehmen regelmäßig signifikant höher ausfallen dürften. Diese Rechtsprechung ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn dadurch wird den Verbraucherschutzvereinen ermöglicht – das wirtschaftliche Risiko einer Unterlassungsklage auf einen finanziell tragbaren Rahmen zu begrenzen.

Der tatsächliche Preis, den die Verbraucherschutzverbände dafür zahlen müssen, ist aber ungleich höher. Sie verlieren nach derzeitiger Rechtslage im Zweifel ein enorm wichtiges Rechtsmittel. Bei einer Verbraucherschutzklage wird nicht nur der Streitwert niedriger bemessen, sondern parallel auch die Beschwer, von deren Höhe häufig die Zulässigkeit eines Rechtsmittels abhängt. So ist in § 26 Nr. 8 S. 1 EGZPO geregelt, dass eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision nur zulässig ist, wenn die Beschwer 20.000 Euro übersteigt. Der Verbraucherschutzverband läuft somit bei einem vom ihm angestrebten Verfahren Gefahr, dass er in einer Rechtsfrage zu einer nach seiner Ansicht gesetzeswidrigen AGB-Regelung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Allgemeinheit – keine Klärung durch den BGH zu erhalten. Wenn das Oberlandesgericht die Klage abweist und nicht die Revision zulässt sowie zudem die Beschwer auf den üblichen Wert von 2.500 Euro festsetzt, ist dem Verband also der Zugang zum BGH in der für ihn grundsätzlich bedeutsamen Rechtsfrage versperrt und der Verbraucherschutz geht perdu.

Infolge dieser Wertgrenze gibt es faktisch – entgegen den Reformbemühungen bei der Novellierung der ZPO im Jahr 2001 – keinen gleichen Zugang zum BGH für alle Rechtsgebiete, die typischerweise nur geringwertige Streitigkeiten aufweisen, gelangen nur dann zum BGH, wenn die Revision von der Vorinstanz überhaupt zugelassen wurde. Ansonsten bleibt der Verbraucherschutz auf halber Strecke stehen und es wird strukturell Rechtsfortbildung in diesen Rechtsgebieten behindert.

Angesichts der oben dargelegten Bedeutung und Funktion von Unterlassungsklagen der Verbraucherschutzverbände für die Allgemeinheit, erscheint es dringend geboten, bei solchen Verfahren immer die Revision zuzulassen oder sie zumindest von der Wertgrenze der Nichtzulassungsbeschwerde auszunehmen. Auf diese Weise würde der BGH nicht über die Gebühr belastet. Denn so würden Rechtsangelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung für die Allgemeinheit letztinstanzlich geklärt und weitere Verfahren zu dieser Rechtsfrage verhindert. Dies würde den BGH in der Folge sogar entlasten und ebenso die Instanzgerichte.

Wenn der Rechtsstaat aus Effizienzgesichtspunkten nicht allen Bürger*innen den Zugang zum BGH gewährleisten kann oder will, so sollte er dies wenigstens hinreichend verlässlichen und institutionalisierten Interessenvertretungen ermöglichen. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass dem Verbraucherrecht und dem kollektiven Rechtsschutz im europäischen und auch im deutschen Rahmen gleichermaßen immer mehr Bedeutung zukommt – wäre es eine erforderliche Bestärkung der Verbandsklage als ein maßgebliches Instrument des Verbraucherschutzes und als Bekenntnis für eine verbraucherorientierte Ausrichtung des Zivilprozesses – **stets** die Revision in Verbandsklageverfahren zuzulassen. Zumindest

sollte aber ein wertunabhängiger Zugang zum BGH über eine Nichtzulassungsbeschwerde ermöglicht werden (vgl. instruktiv zu diesem Komplex: Rehmke, VuR 2019, 460).