

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes und des Justiz-
kostenrechts (Kostenrechtsänderungsgesetz 2025 –
KostRÄG 2025)

Inhalt

1. Zusammenfassung	2
2. Relevanz der Rechtsschutzversicherer für den Zugang zum Recht	2
3. Schadendurchschnitt als Indikator für Teuerung des Zugangs zum Recht ...	3
4. Rechtsverfolgungskosten als Hürde für den Zugang zum Recht	4
5. Inflationsbedingter Anstieg der Rechtsverfolgungskosten	5
6. Verdienstentwicklung federt Inflation nicht ab	6
7. Veränderung des wirtschaftlichen Umfelds auf Seiten der Anwaltschaft	6
8. Vorschläge	7



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Ansprechpartner

Abteilung Haftpflicht-, Kredit-, Transport-,
Luftfahrt-, Unfall- und Rechtsschutzversi-
cherung, Assistance, Statistik

E-Mail

S1@gdv.de

1. Zusammenfassung

Zum Referentenentwurf eines Kostenrechtsänderungsgesetzes gibt die deutsche Versicherungswirtschaft zu bedenken, dass Erhöhungen im Bereich der Rechtsverfolgungskosten die rechtliche Interessenwahrnehmung der Verbraucher beeinträchtigen und damit auch generell den Zugang zum Recht erschweren können.

Der Referentenentwurf trägt aus unserer Sicht dieser rechtsstaatlich hoch zu wertenden Gefahr noch nicht hinreichend Rechnung. Wir schlagen daher vor:

- dem Missverhältnis von Streitwert und Gebührenhöhe in den unteren Streitwertstufen weitergehend Rechnung zu tragen und die Erhöhung bis 5.000 EUR geringer ausfallen zu lassen,
- gebührenrechtlich ausdrücklich zu regeln, dass eine industrielle Mandatsbearbeitung im Fernabsatz mit einem Gebührenabschlag zu versehen ist, der den gezogenen Effizienzgewinn abbildet,
- im künftigen Online-Verfahren für die Zivilgerichtsbarkeit die erzielten Effizienzgewinne in Form reduzierter Gebühren an die Rechtssuchenden weiterzugeben, spätestens nach Abschluss der Erprobungsphase und vor einer flächendeckenden Einführung,
- angesichts der zweimaligen und kräftigen Gebührenerhöhung innerhalb von nur vier Jahren sowie der zusätzlichen inflationsbedingten Kostensteigerungen von weiteren kurzfristigen Gebührenerhöhungen abzusehen, um den Zugang zum Recht nicht weiter zu erschweren,
- den Gebührensatz für die bloße Anmeldung einer Forderung zur Insolvenztabelle auf eine 0,3-fache Verfahrensgebühr zu reduzieren,
- für Verfahren, die nach §§ 239, 240 ZPO unterbrochen und nach sechs Monaten weggelegt werden, einen Ermäßigungstatbestand im GKG einzuführen.

Im Einzelnen:

2. Relevanz der Rechtsschutzversicherer für den Zugang zum Recht

2023 bestanden in Deutschland rund 27,1 Mio. Rechtsschutzversicherungsverträge. Für diese wandten die Versicherer 2023 in 4,7 Mio. Rechtsschutzfällen knapp 3,6 Mrd. EUR auf.¹

Gut vier Fünftel der Leistungen entfallen auf Anwaltsgebühren. Der wesentliche Teil der versicherten Risiken in der Rechtsschutzversicherung, rund 90 % betrifft

¹ Die Abweichungen zu den zuletzt mit dem Positionspapier zur RVG-Erhöhung 2024/2025 vom 08.11.2023 genannten Zahlen resultieren daraus, dass nunmehr auch die Daten der ADAC Versicherung AG Berücksichtigung finden, die nunmehr zum Mitgliederkreis des Gesamtverbands der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. gehört.

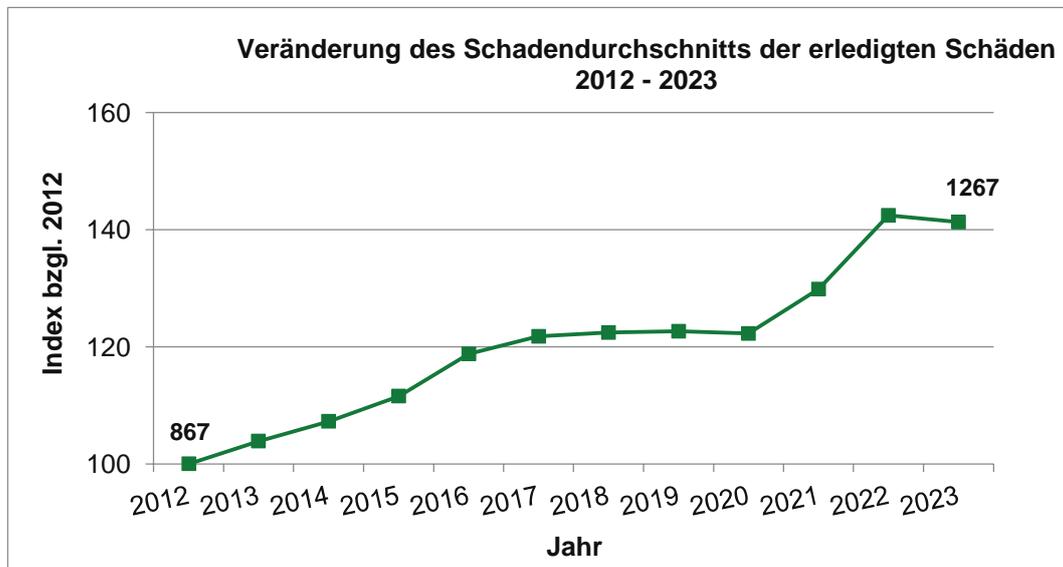
private Haushalte und nur ein kleinerer Teil entfällt auf gewerbliche Risiken. Ganz überwiegend werden die knapp 3,6 Mrd. EUR daher im Bereich der rechtlichen Probleme und Auseinandersetzungen von Verbrauchern aufgewandt.

Hieraus ergeben sich umfassende Erfahrungswerte zur Kostenentwicklung und ihrer Bedeutung für die rechtssuchenden Verbraucherinnen und Verbraucher.

3. Schadendurchschnitt als Indikator für Teuerung des Zugangs zum Recht

Die Daten zur Rechtsschutzversicherung sind Indikator für die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Falle eines rechtlichen Beratungsbedarfs oder rechtlicher Auseinandersetzungen zu tragenden Kosten.

So liegen dem in der nachfolgenden Grafik abgebildetem, von uns aus den von den Versicherern zugeliferten Daten errechneten Schadendurchschnitt eine Vielzahl an Rechtsschutzfällen in alltäglichen Rechtsangelegenheiten zugrunde, teils kostenintensiv mit hohen Streit- und Gegenstandswerten, teils weniger teuer mit nur geringen Streit- oder Gegenstandswerten:



Der Schadendurchschnitt in der Rechtsschutzversicherung ist danach seit 2012 von 897 EUR um gut 40 % auf 1.267 EUR im Jahr 2023 angewachsen, was Ausdruck der inflations-, miet- und lohnkostenbedingten Steigerung der Streit- und Gegenstandswerte ist.

Deutlich erkennbar ist die spürbare Verteuerung im Zuge des Inkrafttretens des Kostenrechtsänderungsgesetzes 2021. Allerdings ist der starke Anstieg in den Jahren 2020 bis 2022 zusätzlich auch geprägt durch hohe Kosten im Zusammenhang mit dem Dieselskandal.

4. Rechtsverfolgungskosten als Hürde für den Zugang zum Recht

Die Rechtsverfolgungskosten stellen für Verbraucherinnen und Verbraucher unstrittig eine erhebliche Hürde für den Zugang zum Recht dar.

Erhöhungen im Bereich der Rechtsverfolgungskosten bergen damit die Gefahr, die rechtliche Interessenwahrnehmung auf Seiten der Rechtssuchenden zu beeinträchtigen und den Zugang zum Recht zu erschweren; zumal in einer wirtschaftlich angespannten, von Inflation geprägten Zeit. Für nicht rechtsschutzversicherte Rechtssuchende kann sich das Kostenrisiko so sogar zum Rechtshindernis ausweiten.

Der Abschlussbericht des vom BMJ in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben „Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten“ belegt die obigen Ausführungen. Im Abschlussbericht sind sowohl die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Privatpersonen als auch Einschätzungen aus der Anwaltschaft aufgeführt:

- Danach entscheidet sich jede oder jeder Zweite aus Furcht vor den Kosten bzw. vor dem Kostenrisiko gegen ein Gerichtsverfahren.²
- Das bildet sich auch in den Angaben der befragten Anwältinnen und Anwälte auf die Frage ab, warum sich zum einen die Mandantschaft gegen eine Klage entschieden habe oder man dieser von einer Klage abgeraten habe. In mehr als der Hälfte der Fälle waren die Kosten des Verfahrens danach ein wesentlicher Faktor.³

Ein Zitat von Monika Nöhre, einer der Erstellerinnen des Abschlussberichts aus einem Interview unterstreicht dies:

„Zugang zur Justiz muss auch bei Sachen mit niedrigem Streitwert möglich sein. Gerade in diesem Bereich fällt die Aufwands-Ertrags-Bilanz häufig offenbar negativ aus. Hier ist die Politik gefordert. Es sollte überdacht werden, ob dieser mögliche Verzicht weiter hingenommen werden soll. Nach meiner Auffassung kann ein dauerhafter Klage- und damit Rechtsverzicht nicht im Interesse des Rechtsstaats sein.“⁴

Dass der angesprochene Rechtsverzicht real ist, zeigen die Ergebnisse des Abschlussberichts ebenfalls: Gut 17 % der Befragten mit einem Rechtskonflikt haben

² Abschlussbericht zur Untersuchung der rückläufigen Eingangszahlen bei den Gerichten, 2023, S. 106, Abb. 17

³ ebenda, S. 147, Tab. 37

⁴ Interview mit Monika Nöhre zum Rückgang der Eingangszahlen bei Zivilklagen, AnwBl 2023, S. 538 (539),

diesen danach nicht gelöst bzw. auf ihr Recht verzichtet.⁵

5. Inflationsbedingter Anstieg der Rechtsverfolgungskosten

Der Referentenentwurf begründet die neuerliche Kostenrechtserhöhungen mit dem Anstieg der Personal- und Sachkosten, dem die Anwaltschaft infolge der Teuerung seit 2022 ausgesetzt ist. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass die Streitwerte bereits inflationsbedingt angestiegen sind und weiter ansteigen werden. Mit Ausnahme der Fälle gesetzlicher Betragsrahmen- und Festgebühren – würden sich die Rechtsverfolgungskosten also automatisch und sukzessive erhöhen.

Die nachfolgende Auflistung alltäglicher rechtlicher Auseinandersetzungen simuliert diese Entwicklung für ausgewählte Muster-Fallkonstellation von 2018 bis 2024:

Streitfall	Streitwert 2018	Streitwert 2024	Entw. Streitwerte 2018 - 2024	Kosten 2018	Kosten 2024	Entw. Kosten 2018 - 2024
Räumungsklage Eigenbedarf	5.868 €	7.078 €	21 %	2.947 €	4.118 €	40%
Kündigungsschutzklage und Zeugnis	17.012 €	20.341 €	20 %	3.295 €	3.893 €	18 %
Ersteigerung einer gefälschten Armbanduhr	2.700 €	3.289 €	22 %	1.747 €	2.360 €	35%
Reisemängel im Urlaub	2.400 €	2.924 €	22 %	1.747 €	1.921 €	10%
Rückabwicklung Kaufvertrag eines defekten Neuwagens	37.000 €	45.072 €	22 %	8.310 €	10.474 €	26 %

Hinweis: Die Berechnung zur Inflation von Streitwerten wird seit 2018 für beispielhafte Fallkonstellationen sukzessive fortgeschrieben. Für die Streitwertentwicklung von 2018 bis 2024 wird mittels der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Indizes zur Verbraucherpreisentwicklung sowie zur Miet- und Lohnentwicklung errechnet. Bei den Kosten sind für eine Instanz Gerichtskosten sowie außergerichtliche und gerichtliche Kosten des eigenen und gerichtliche Kosten des gegnerischen Anwalts berücksichtigt (Ausnahme: Arbeitsrecht).

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass der Referentenentwurf nach seinem Begründungstext diese Entwicklung gesehen und bei der Bemessung der Erhöhungssätze berücksichtigt hat. Allerdings geben wir zu bedenken, dass gerade in den niedrigeren Streitwertstufen das Verhältnis zwischen Streitwert und Kosten besonders ungünstig ist und sich dieses Missverhältnis mit der neuerlichen Erhöhung nochmals verschärft. Im Einzelnen siehe dazu unten zu Ziff. 7.

Ebenso begrüßen wir ausdrücklich, dass der Referentenentwurf die jüngst

⁵ Abschlussbericht zur Untersuchung der rückläufigen Eingangszahlen bei den Gerichten, 2023, S. 103, Tab. 24

erfolgten Anpassungen im Bußgeldkatalog berücksichtigt und den Anwendungsbereich von RVG VV 5101 auf Bußgelder von weniger als 80 EUR erweitert. Die bestehende Staffelung hatte in der Praxis zu einer deutlichen Erhöhung der Anwaltsgebühren und einem großen Missverhältnis von Gebührenhöhe und Rechtsinteresse geführt, etwa im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten. Das Rechtsschutzinteresse der Betroffenen ist jedenfalls anzuerkennen und darf nicht durch unverhältnismäßig hohe Rechtsverfolgungskosten behindert werden.

6. Verdienstentwicklung federt Inflation nicht ab

Kritisch anmerken möchten wir, dass der Referentenentwurf die Kostensteigerungen auf Seiten der Anwaltschaft sieht, allerdings nicht näher auf die Frage eingeht, welche Auswirkungen eine weitere Erhöhung der Rechtsverfolgungskosten auf den Zugang zum Recht haben wird. Der Hinweis auf das Interesse der Rechtssuchenden auf ein flächendeckend auskömmliches Vergütungsniveau auf Seiten der Anwaltschaft greift aus unserer Sicht, auch vor dem Hintergrund der Gründe für die rückläufigen Eingangszahlen bei den Gerichten, an dieser Stelle zu kurz.

Denn nicht nur die Anwaltschaft ist mit steigenden Kosten konfrontiert. Auch die Rechtssuchenden haben seit 2021 gemessen am Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes einen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus von über 17 %⁶ hinnehmen müssen, während das tarifliche Lohnniveau nach den Daten des Statistischen Bundesamtes gesamtwirtschaftlich, so auch die Begründung des Referentenentwurfs, lediglich um knapp 8 % angestiegen ist. Jede Verteuerung der Rechtskosten erschwert den Zugang zum Recht für weite Teile der Bevölkerung daher zusätzlich.

7. Veränderung des wirtschaftlichen Umfelds auf Seiten der Anwaltschaft

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Anwaltschaft nach unserer Beobachtung zunehmend in einem strukturellen Umbruch befindet, der sich mit regelmäßigen Gebührenerhöhungen zu Lasten der Rechtssuchenden nicht kompensieren lässt.

Der vielfach geltend gemachte Umsatz- und Einkommensrückgang in der Anwaltschaft dürfte sich nicht im gesamten Berufsstand abbilden. So beobachten wir etwa ausgesprochen erfolgreiche spezialisierte und digitalisierte Kanzleien.

Treiber dieses Umbruchs sind die Digitalisierung und sich verändernden Erwartungen auf Seiten der Rechtssuchenden. Ergebnis dieses Umbruchs ist auch eine

⁶ Destatis, Verbraucherpreisindex: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=61111-0001&bypass=true&levelindex=1&levelid=1714999178292#ab-readcrumb>

veränderte Wettbewerbsintensität innerhalb der Anwaltschaft (z.B. „Online-Kanzleien“ mit überregionaler Akquise, die Mandate „aufsaugen“). Hinzu tritt die zunehmende Konkurrenz durch Rechtsdienstleister außerhalb der Anwaltschaft (Legal Tech-Unternehmen/Inkassodienstleister) sowie alternative Konfliktlösungsinstrumente, etwa im Online-Handel.

Erwägungen bezüglich einer weiteren Gebührenerhöhung dürften diese strukturellen Umbrüche nicht ausblenden. Im Gegenteil, sie bergen die Gefahr, einen weiteren Rückgang von Mandaten und auch der gerichtlichen Eingangszahlen zu bewirken.

8. Vorschläge

Wir schlagen daher Folgendes vor:

- Wir begrüßen, dass der lineare Erhöhungssatz in den unteren Streitwertstufen geringer ausfallen soll, allerdings nur rundungsbedingt und lediglich geringfügig geringer. Wir regen daher an, die Erhöhung in den Stufen bis 5.000 EUR (angelehnt an die bisherige Schwelle der amtsgerichtlichen Zuständigkeit) spürbar geringer ausfallen zu lassen und jeweils nur um z.B. 3 %, gegebenenfalls auch gleitend anwachsen zu lassen. Dadurch ließe sich ein Stück weit der Gefahr entgegenwirken, dass der Rückgang der Eingangszahlen bei den zivilgerichtlichen Amtsgerichten noch weiter ansteigt bzw. dass alltägliche, die große Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher betreffende Streitigkeiten einer anwaltlichen und gerichtlichen Überprüfung entzogen werden. Das Verhältnis zwischen Rechtsverfolgungskosten und der Bedeutung der Angelegenheit für die Betroffenen ist gerade in den unteren Streitwertstufen besonders ungünstig.
- Gebührenrechtlich ist ausdrücklich zu regeln, dass eine industrielle Mandatsbearbeitung in sog. Massenverfahren (wie etwa im Zuge des Dieselskandals) mit einem Gebührenabschlag zu versehen ist, der den durch die industrielle Bearbeitung auf Seiten der spezialisierten und digitalisierten Kanzleien gezogenen Effizienzgewinn abbildet.

Massenverfahren könnten aus unserer Sicht wie folgt definiert werden:

„Massenverfahren liegen vor, wenn der Rechtsanwalt in einer Vielzahl von Angelegenheiten mit im Wesentlichen gleichen Sachverhalten und im Wesentlichen gleichen Rechtsfragen standardisiert und repetitiv tätig wird. Hinweise auf eine solche Tätigkeit sind etwa die Verwendung von Textbausteinen oder die Anbahnung des Mandats oder Beauftragung des Rechtsanwaltes im Sinne von § 312c Abs. 1 BGB.“

Eine reduzierte Gebühr (etwa 1,0) ließe sich in VV 2300 RVG zur Geschäftsgebühr in einem neuen Abs. 2 zu Massenverfahren für das außergerichtliche Verfahren regeln.

§ 14 RVG als solches eröffnet zwar bereits Spielräume, ist aus unserer Sicht aber nicht geeignet, um der Bedeutung der Massenschäden und ihrem grundlegenden Unterschied zu herkömmlichen Mandaten angemessenen Rechnung zu tragen. Zumal bei den Massenschäden mit industrieller anwaltlicher Bearbeitung der Grundsatz der Quersubventionierung des anwaltlichen Gebührenrechts vollkommen leerläuft. Ein Ausgleich zwischen Mandaten mit hohem Streitwert und Mandaten mit geringem Streitwert, aber im Verhältnis hohen Arbeitsaufwand findet nicht statt. Aufwand verursacht die Geschäftsmodellentwicklung und -pflege, das einzelne Mandat wird hingegen standardisiert mit Arbeits- und Zeitersparnis bearbeitet.

Für das gerichtliche Verfahren könnte analog in VV 3100 RVG eine neue Nr. 2 zu Massenverfahren mit einer ebenfalls reduzierten Verfahrensgebühr ergänzt werden.

- Das BMJ hat am 11. Juni 2024 den Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklung und Erprobung eines Online-Verfahrens in der Zivilgerichtsbarkeit vorgelegt. Das Verfahren soll so ausgestaltet werden, dass es Rechtssuchende auch selbst nutzen können und so über eine Eingabemaske den Sachverhalt gleichsam für das Gericht aufbereiten. Eine mögliche anwaltliche Vertretung/Begleitung wird ebenfalls weitestgehend digital von statten gehen, hat der Entwurf doch vor allem „massenhaft auftretende Streitigkeiten“ im Blick.

Der erhebliche geringere (Zeit-)Aufwand auf allen Seiten, sollte sich bei den Bürgern aber nicht nur durch geringere Kosten, etwa für Porto und Wege auszahlen. Wir regen daher an, die Rechtssuchenden an den mit einem Online-Verfahren verbundenen Effizienzgewinnen in Form reduzierter Anwalts- und Gerichtsgebühren partizipieren zu lassen. Denn, wie oben dargelegt, sind die Hürden für den Zugang zum Recht maßgeblich kostengetragen.

Eine Kostenreduktion für die Rechtssuchenden ist aus unserer Sicht mindestens mit Abschluss der Erprobungsphase und der flächendeckenden Einführung eines Online-Verfahrens geboten, um diese auch wirklich „mitzunehmen“. Ihre aktive Mitarbeit in den Online-Abläufen sollte sich spätestens mittelfristig auch in einer niedrigeren Kostenhürden widerspiegeln.

- In der Vergangenheit erfolgten die Anpassungen am Kostenrecht regelmäßig im Verlauf jeder zweiten Legislaturperiode. Hiervon soll nun mit dem Entwurf des Kostenrechtsänderungsgesetz 2025 abgewichen werden. Gemeinsam mit dem Kostenrechtsänderungsgesetz 2021 werden sich damit im kommenden Jahr binnen vier Jahren allein die gesetzlichen Sätze der streitwertgebundenen Gebühren um 19 % erhöht haben (6 % ab 2025 zzgl. 13 % ab 2021 [10 % zzgl. nach Berechnungen der Rechtsschutzversicherer rd. 3 % aus strukturellen Änderungen]). Hinzu kommen noch die automatischen Kostenerhöhungen aufgrund inflationsbedingt gestiegener und weiter steigender Streitwerte. Die unter Ziff. 4 aufgeführten Beispiele verdeutlichen diese Entwicklung. Die Auswirkungen einer derart gravierend ansteigenden Kostenhürde für den Zugang zum Recht und in der Folge die Akzeptanz von Anwaltschaft und Justiz dürfen aus unserer Sicht nicht unterschätzt werden. In jedem Fall sollte daher davon abgesehen werden, die gesetzlichen Gebühren weiterhin in kurzem Turnus zu erhöhen.
- Ferner regen wir aus den Erfahrungen der Praxis heraus in folgenden Konstellationen eine Gebührenabsenkung an:
 - Derzeit entsteht für die bloße Anmeldung einer Forderung zur Insolvenztabelle nach RVG VV 3320 RVG eine 0,5-fache Verfahrensgebühr. Angesichts der Tatsache, dass eine Anmeldung per Formular nur einen überschaubaren Arbeitsaufwand bedeutet, ist der Unterschied zur Gebühr für Vollstreckungsmaßnahmen (0,3-fache Verfahrensgebühr nach VV 3309 RVG) erheblich. Der Gebührensatz in VV 3320 RVG sollte daher ebenfalls auf 0,3 reduziert werden.
 - Akten in Verfahren, die nach §§ 239, 240 ZPO unterbrochen werden, werden nach dem seit Jahresbeginn jeweils geltenden § 10 Abs. 1 Ziff. 2 der Aktenordnungen der Länder für die ordentliche Gerichtsbarkeit nach sechs Monaten weggelegt und in der Regel nicht mehr weiter betrieben. Die eingezahlten drei Gebühren nach KV 1210 GKG reduzieren sich aber nicht, obwohl eine Entscheidung nicht ergeht. Wir regen an, diese Konstellation als Ermäßigungstatbestand in KV 1211 GKG aufzunehmen.

Berlin, den 08.07.2024

Ansprechpartner: Abteilung Haftpflicht-, Kredit-, Transport-, Luftfahrt-, Unfall- und Rechtsschutzversicherung, Assistance, Statistik

E-Mail: S1@gdv.de