

13. Wahlperiode

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 19. August 2005
– Drucksache 13/4610**

Beratende Äußerung zur Prüfung der Prozesskostenhilfe

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 19. August 2005 – Drucksache 13/4610 – Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen, die Vorschläge des Rechnungshofs aufzugreifen, insbesondere auf Bundesebene
 - a) die auch vom Rechnungshof unterstützten Vorschläge der auf Initiative der Justizministerkonferenz gebildeten Arbeitsgruppe weiter zu verfolgen,
 - b) die weitergehenden Vorschläge des Rechnungshofs zur gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen und zur Reduzierung der Bewilligungen von Prozesskostenhilfe ohne Raten in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen,
 - c) eine Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Begrenzung des Aufwands in der Prozesskostenhilfe zu unterstützen;
3. die Landesregierung zu ersuchen, darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe
 - a) ab sofort stringenter geprüft wird,
 - b) künftig auf die Rechtspfleger übertragen wird;
4. die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag über den Stand der Umsetzung bis 31. August 2006 zu berichten.

20. 10. 2005

Der Berichterstatter:

Herrmann

Der Vorsitzende:

Rust

Ausgegeben: 10. 11. 2005

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 13/4610 in seiner 58. Sitzung am 20. Oktober 2005.

Der Berichterstatter führte aus, dem Land sei für Prozesskostenhilfe (PKH) im Jahr 2003 ein Nettoaufwand von 57 Millionen € entstanden. Die Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte hätten sich in der ordentlichen Gerichtsbarkeit seit 1981 fast verfünffacht. Der Landesrechnungshof sei sich mit dem Justizministerium Baden-Württemberg und der Justizministerkonferenz in der Zielsetzung einig, dass der Aufwand für die PKH begrenzt werden sollte.

Durch die zum 1. Januar 2005 vorgenommene Änderung der Zivilprozessordnung (ZPO) hätten sich im PKH-Bereich bundesweit Mehrausgaben von bis zu 540 Millionen € eingestellt. Diese weitere Kostenexplosion habe durch einen entsprechenden frühzeitigen Hinweis des Rechnungshofs zum großen Teil aber verhindert werden können. So sei die ZPO zum 1. April 2005 erneut geändert worden. Doch selbst die neue Rechtslage führe für Baden-Württemberg zu einem jährlichen Mehraufwand bei der PKH von 3,7 Millionen €.

In engem Dialog mit dem Justizministerium habe der Rechnungshof Vorschläge zur Begrenzung des Aufwands für die PKH erarbeitet. Diese Untersuchung sei auch in die Ergebnisse einer auf Initiative der Justizministerkonferenz gebildeten Arbeitsgruppe eingeflossen. Die Arbeitsgruppe habe 14 Einzelvorschläge unterbreitet, die, soweit sie bezifferbar seien, zu jährlichen Einsparungen von 6,8 Millionen € bei der PKH führten. Die Vorschläge würden von Justizministerium und Rechnungshof gleichermaßen unterstützt.

Über die Vorschläge der Arbeitsgruppe hinaus befürworte der Rechnungshof weitere Rechtsänderungen. So habe das Land in etwa der Hälfte der Ehescheidungsverfahren mindestens für eine Partei die Gerichts- und Anwaltskosten getragen. Empfänger von PKH seien dabei fast vollständig anwaltlich vertreten gewesen, Selbstzahler dagegen nur zu 64 %. Der Rechnungshof schlage vor, in Scheidungsverfahren eine gesamtschuldnerische Haftung der Parteien für die Prozesskosten einzuführen. Das Einsparpotenzial hierbei würde 6 Millionen € betragen.

Außerdem fordere der Rechnungshof, die Gewährung von PKH ohne Raten auf Sozialhilfeempfänger und vergleichbare Personengruppen zu beschränken und für die übrigen PKH-Empfänger eine Mindestrate einzuführen, in deren Höhe die PKH zurückzuzahlen sei. Dadurch ließe sich der Aufwand für die PKH um weitere 9 Millionen bis 19 Millionen € reduzieren.

Aufgrund verschiedener Rechtsänderungen lägen die Einkommensgrenzen bei der PKH inzwischen deutlich über den Regelsätzen der Sozialhilfe. Als Alternative zur Einführung einer Mindestrate käme in Betracht, die Einkommensgrenzen bei der PKH an die Sozialhilferegelsätze anzugleichen und den Erwerbsfreibetrag wieder auf den Stand von 2004 zu senken. Dadurch könnten 7 Millionen € eingespart werden.

Diese weiter gehenden Vorschläge des Rechnungshofs seien von der erwähnten Arbeitsgruppe bisher nicht aufgegriffen worden und sollten auf Bundesebene nochmals diskutiert werden. Im Übrigen sei es notwendig, die Bedürftigkeit für die Gewährung von PKH künftig besser und stringenter zu prüfen.

Er schlug folgende Beschlussempfehlung an das Plenum vor:

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 19. August 2005 – Drucksache 13/4610 – Kenntnis zu nehmen;
2. die Landesregierung zu ersuchen, die Vorschläge des Rechnungshofs aufzugreifen, insbesondere auf Bundesebene
 - a) die auch vom Rechnungshof unterstützten Vorschläge der auf Initiative der Justizministerkonferenz gebildeten Arbeitsgruppe weiter zu verfolgen,
 - b) die weiter gehenden Vorschläge des Rechnungshofs zur gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen und zur Reduzierung der Bewilligungen von Prozesskostenhilfe ohne Raten in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen,
 - c) eine Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Begrenzung des Aufwands in der Prozesskostenhilfe zu unterstützen;
3. die Landesregierung zu ersuchen, darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe
 - a) ab sofort stringenter geprüft wird,
 - b) künftig auf die Rechtspfleger übertragen wird;
4. die Landesregierung zu ersuchen, dem Landtag über den Stand der Umsetzung bis 31. August 2006 zu berichten.

Ein Abgeordneter der SPD brachte vor, die Untersuchung des Rechnungshofs bewege sich zum Teil im Spannungsfeld zwischen finanzpolitischen Interessen einerseits und dem sozialpolitischen Hintergrund der PKH andererseits. Die SPD trage sehr viele Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs mit. Sie unterstütze auch Ziffer 3 der vom Berichterstatter vorgeschlagenen Beschlussempfehlung. Ziffer 2 Buchst. b hingegen könne seine Fraktion nicht zustimmen. Zwar sei die gesamtschuldnerische Haftung in Ehesachen vielleicht in fiskalpolitischer Hinsicht wünschenswert, doch sollte nach einer Ehescheidung zwischen den vormaligen Partnern auch wirklich alles getrennt sein und sollten sie nicht über das notwendige Maß hinaus in Beziehung zueinander stehen müssen. Die SPD-Fraktion messe der Befriedungsfunktion einer Ehescheidung höheres Gewicht bei als dem Effekt, den eine gesamtschuldnerische Haftung für den Staatshaushalt besitze.

Zu Ziffer 2 Buchst. c der vorgeschlagenen Beschlussempfehlung bitte die SPD noch um Auskunft, welche Punkte die beabsichtigte Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Begrenzung des PKH-Aufwands konkret beinhalten solle.

Eine Abgeordnete der Grünen erklärte, ihre Fraktion stimme dem Vorschlag des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum zu. Der Punkt der gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen sei nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Empfehlung im Übrigen nur in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen. Die Auswirkungen einer entsprechenden Maßnahme sollten zunächst einmal untersucht werden. Sie halte eine solche Prüfung durchaus für sinnvoll.

Gemäß Ziffer 3 der vorgeschlagenen Beschlussempfehlung solle die Entscheidung über die Gewährung von PKH künftig auf die Rechtspfleger über-

tragen werden. Darüber hinaus sollte ihres Erachtens geprüft werden, ob sich nicht noch andere Aufgaben der Richter an die Rechtspfleger abgeben ließen.

Der Justizminister legte dar, zwischen der Position seines Hauses sowie den Untersuchungen und Betrachtungen des Rechnungshofs bestehe kein Gegensatz. Das Ministerium habe vielmehr selbst schon die Einrichtung einer Arbeitsgruppe auf Bundesebene mit angestoßen und dort mitgewirkt. Diese Arbeitsgruppe habe sich genau mit der Frage befasst, wie der dramatisch gestiegene Aufwand bei der PKH gesenkt werden könne. Zum selben Zeitpunkt habe der Rechnungshof seine Untersuchungen angestellt, wobei auf Fachebene eine enge Zusammenarbeit mit seinem Haus erfolgt sei. Insofern habe das Ministerium keinerlei Einwendungen gegen die vom Berichterstatter vorgeschlagene Beschlussempfehlung.

Allerdings sei dem darin aufgeführten Anliegen, die weiter gehenden Vorschläge des Rechnungshofs in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen, inzwischen bereits entsprochen worden. Das, was in der von der Justizministerkonferenz eingerichteten Arbeitsgruppe entschieden werde, habe letztlich eine Chance, in das Gesetzblatt einzugehen. Das Gremium werde noch im Laufe dieses Jahres einen Vorschlag unterbreiten, in dem sich auch viele Anregungen des Rechnungshofs wiederfinden. Dies gelte allerdings nicht oder nur in modifizierter Form für die Vorschläge des Rechnungshofs zur gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen und zur Reduzierung der Bewilligungen von PKH ohne Raten.

In der Arbeitsgruppe seien die Bedenken seines Hauses gegenüber einer gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen in breitem Umfang geteilt worden. In den meisten Fällen sei derjenige Ehepartner, der aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse durchaus zur Aufbringung der Verfahrenskosten herangezogen werden könnte, durch die Kosten des Prozesses und des Unterhalts so belastet, dass er selbst zu einem Kandidaten für einen Antrag auf PKH werde. Insofern verspreche sich sein Haus von der Maßnahme der gesamtschuldnerischen Haftung nicht sehr viel. Dieser Vorschlag sei auch in der Arbeitsgruppe auf wenig Resonanz gestoßen.

Gegenüber den vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschlägen, um die Bewilligungen von PKH ohne Raten zu reduzieren, habe die Arbeitsgruppe verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Die Arbeitsgruppe rege ihrerseits jedoch an, die Absetzungsbeträge und den Erwerbsfreibetrag so zu senken, dass sie sich tatsächlich an der Sozialhilfe orientierten. Im Ergebnis ähnele dies letztlich dem, was der Rechnungshof zu diesem Punkt vorgeschlagen habe, zumal die Arbeitsgruppe auch die Zahl der Raten, die die PKH-Parteien zurückzahlen müssten, nicht mehr begrenzen wolle, sodass die gesamte PKH im Prinzip zu einem Darlehen würde. Die bisherige Beschränkung auf 48 Monatsraten beinhalte einen beträchtlichen Subventionseffekt.

Auf ein Gericht komme nicht alle Tage die Aufgabe zu, die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse einer Partei zu prüfen. Somit handle es sich dabei um keine leichte Aufgabe für ein Gericht, was in der Praxis wiederum zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen geführt habe. Daher solle genau dieser Teil, die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, in die Zuständigkeit der Rechtspfleger übergehen. Die Entscheidung über die Gewährung der Prozesskostenhilfe selbst dürfe den Rechtspflegern aber nicht übertragen werden. Durch die Übertragung der Kompetenz zur Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Rechtspfleger solle auch erreicht werden, dass diese zu einer Bearbeitungsroutine gelangen und ein Gefühl für die betreffenden Fälle entwickelten. Im Übrigen habe Baden-Württemberg in den vergangenen Jahren, wo immer dies möglich gewesen sei, Zuständigkeiten auf die Rechtspfleger übertragen.

Auf der Basis der Vorschläge der von der Justizministerkonferenz eingerichteten Arbeitsgruppe gehe es im Hinblick auf eine Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Begrenzung des PKH-Aufwands konkret vor allem darum, die Kompetenz zur Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Rechtspfleger zu übertragen, die Freibeträge zu senken, die Begrenzung der Ratenzahl aufzuheben, das Aufklärungsinstrumentarium des Gerichts nach § 118 ZPO zu verbessern und die Verifizierung der Angaben der bedürftigen Partei durch den Zugriff auf Kontenstamm- und Sozialdaten zu ermöglichen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP bemerkte, das Justizministerium nehme die Beratende Äußerung des Rechnungshofs offensichtlich nicht nur sehr ernst, sondern wolle sie geradezu dazu nutzen, um auch auf Bundesebene in die Offensive zu gehen.

Beim Thema Prozesskostenhilfe gehe es nicht allein um eine Entlastung des Haushalts, sondern auch um den Zugang zum Recht. Er bitte den Minister, seine Einschätzung zu der Frage mitzuteilen, ob sichergestellt sei, dass Personen mit geringeren, aber über den einschlägigen Grenzen liegenden Einkommen auch dann noch zu ihrem Recht gelangen könnten, wenn die beabsichtigten Änderungen vorgenommen worden seien. Dies halte er für die entscheidende politische Frage.

Ein Abgeordneter der Grünen erwähnte, das Land gewähre in teilweise sehr großzügiger Weise Prozesskostenhilfe für seine Beamten. So habe das Land zum Beispiel für einen in der Steuerverwaltung tätigen Beamten in einem strafrechtlichen Verfahren eine Prozesskostenhilfe bewilligt, bei der ein Stundensatz des Anwalts von 300 € zugrunde gelegt worden sei. Ihn interessiere, warum das Land für seine Beamten Prozesskostenhilfe übernehme, die mehr als das betrage, was das Rechtsanwaltsvergütungsgesetz vorsehe.

Der Justizminister trug vor, einerseits stelle sich die Frage, wie hoch die Schwelle gelegt werden dürfe, damit Betroffene noch vor Gericht ihr Recht suchten. Andererseits sei ein Prozess für jemanden, der über ein bestimmtes Einkommen verfüge, automatisch mit einem Kostenrisiko verbunden. Vor diesem Hintergrund erachte er die beabsichtigten Änderungen wie das von ihm zuvor erwähnte Orientieren an der Sozialhilfe und das Umstellen der PKH auf Darlehen für schlüssig und vertretbar. Ein Recht nur für Wohlhabende sei aber sicherlich das Letzte, was angestrebt werde.

Das, was sein Vorredner angesprochen habe, schein ihm keine Prozesskostenhilfe im Sinne des § 114 ZPO zu sein. Bei dem angeführten Punkt gehe es vielmehr um die Frage, wie sich das Land dazu stelle, wenn ein Beamter des Landes von einem Rechtsstreit betroffen sei, der auch seine dienstliche Tätigkeit berühre. Dies habe mit der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs nichts zu tun.

Eine Abgeordnete der CDU führte an, der Rechnungshof verweise auf höhere PKH-Einkommengrenzen gegenüber der Sozialhilfe und schlage ergänzend unter anderem vor (Punkt 14.3.2), eine Mindestrate der bedürftigen Partei einzuführen; durch diese Maßnahme ließe sich der Nettoaufwand des Landes für PKH deutlich senken. Die Arbeitsgruppe halte diesen Vorschlag allerdings für verfassungswidrig, während der Rechnungshof die verfassungskonforme Einführung einer Mindestrate durchaus als möglich erachte. Sie bitte hierzu um Erläuterung.

Ein Abgeordneter der SPD warf die Frage auf, ob die Orientierung an der Sozialhilfe richtig sei. Er fügte hinzu, nicht die Sozialhilfeempfänger hätten die meisten Schulden, sondern diejenigen, deren Einkommen knapp über der So-

zialhilfegrenze liege. Insofern interessiere ihn, ob auch die Schuldsituation der PKH-Antragsteller berücksichtigt werde, zumal ein Teil der Betroffenen aufgrund anderweitiger Verpflichtungen gar nicht in der Lage sei, bewilligte PKH in Raten zurückzuzahlen.

Der Justizminister teilte mit, er könne gegenwärtig nicht erklären, worauf sich die wohl in breitem Maß bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Mindestrate gründeten. Er bitte aber auch zu beachten, dass das Meiste von dem geändert werde, was der Rechnungshof unter Punkt 14.3.2 seiner Beratenden Äußerung als Ursache für einen hohen PKH-Aufwand anführe.

Die Frage, wer der Prozesskostenhilfe bedürfe, könne wohl nicht nach der Höhe des Schuldenstands entschieden werden. Es sei bedauerlich, in welche Situation manche Familien geraten seien. Sie schreckten dadurch vielleicht in gewisser Weise davor zurück, einen Prozess zu führen. Aber er meine, dass die Bedürftigkeit dann vorliege, wenn die Einkommensgrenzen der Sozialhilfe nicht überschritten würden. Die Orientierung an der Sozialhilfe sei insofern schlüssig und sollte in der Rechtsordnung einheitlich praktiziert werden.

Ein Vertreter des Rechnungshofs wies darauf hin, nach der ZPO könnten auch Beträge aus besonderen Belastungen vom Nettoeinkommen des PKH-Antragstellers abgesetzt werden. Er fuhr fort, die Zusammenarbeit mit dem Justizministerium zum Thema Prozesskostenhilfe sei sehr konstruktiv und produktiv gewesen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe habe den Vorschlag des Rechnungshofs übernommen, die Absetzungsbeträge und den Erwerbsfreibetrag bei der PKH wieder zu senken. Dadurch würden erhebliche finanzielle Einsparungen möglich. Der Rechnungshof habe diese Senkung alternativ zur Einführung einer Mindestrate vorgeschlagen. Allerdings seien die Einspareffekte der beiden Vorschläge unterschiedlich hoch. Nach den Vorstellungen des Rechnungshofs habe die Mindestrate nur für diejenigen Personen gelten sollen, deren Einkommen nicht unter der Sozialhilfegrenze liege. Dadurch hätte sich nach Ansicht des Rechnungshofs auch bei einem Einkommen im Grenzbereich kein gravierendes verfassungsrechtliches Problem ergeben können. Der Rechnungshof sei jedoch mit dem in der Sache sehr guten Ergebnis und auch mit der vom Berichterstatter vorgeschlagenen Beschlussempfehlung zufrieden.

Daraufhin stimmte der Ausschuss Ziffer 1 des Vorschlags des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum einstimmig zu.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD beantragte zu Ziffer 2, über Buchstabe a getrennt von den Buchstaben b und c abzustimmen.

Ziffer 2 Buchst. a des Vorschlags des Berichterstatters für eine Beschlussempfehlung an das Plenum stimmte der Ausschuss sodann einstimmig zu, während er die Buchstaben b und c dieser Ziffer in gemeinsamer Abstimmung mehrheitlich billigte. Den Ziffern 3 und 4 schließlich wurde jeweils einstimmig zugestimmt.

02. 11. 2005

Herrmann