

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Mitteilung des Rechnungshofs vom 19. August 2005
– Beratende Äußerung zur Prüfung der Prozesskosten-
hilfe**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 10. November 2005 folgenden Beschluss gefasst
(Drucksache 13/4737 Ziffern 2 bis 4):

Die Landesregierung zu ersuchen,

2. die Vorschläge des Rechnungshofs aufzugreifen, insbesondere auf Bundes-
ebene
 - a) die auch vom Rechnungshof unterstützten Vorschläge der auf Initiative
der Justizministerkonferenz gebildeten Arbeitsgruppe weiterzuverfol-
gen,
 - b) die weitergehenden Vorschläge des Rechnungshofs zur gesamtschuld-
nerischen Haftung in Ehesachen und zur Reduzierung der Bewilligun-
gen von Prozesskostenhilfe ohne Raten in den weiteren Diskussionspro-
zess einzubringen,
 - c) eine Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Begrenzung des Aufwands in
der Prozesskostenhilfe zu unterstützen;
3. darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung über die Gewährung von Pro-
zesskostenhilfe
 - a) ab sofort stringenter geprüft wird,
 - b) künftig auf die Rechtspfleger übertragen wird;
4. dem Landtag über den Stand der Umsetzung bis 31. August 2006 zu be-
richten.

Bericht

Mit Schreiben vom 21. Juli 2006 Nr. I 0451.3 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zur Umsetzung von Ziffer 2 des Beschlusses:

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat gemeinsam mit der niedersächsischen Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Ausgaben für die Prozesskostenhilfe erarbeitet, der die auch vom Rechnungshof unterstützten Vorschläge der auf Initiative der Justizministerkonferenz gebildeten, von Baden-Württemberg und Niedersachsen geführten Arbeitsgruppe aufgreift (BR-Drucksache 250/06).

Zur Begrenzung der Leistungen der Prozesskostenhilfe auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß sieht der Gesetzentwurf drei Gruppen von Maßnahmen vor:

- Zunächst werden die Voraussetzungen für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe korrigiert, um der missbräuchlichen Inanspruchnahme entgegenzuwirken.
- Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht eine angemessene Erhöhung der Eigenbeteiligung der bedürftigen Partei an den Prozesskosten innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen. Diejenigen, deren Einkommen und Vermögen über das im Sozialhilferecht definierte Existenzminimum hinausgeht, sollen Prozesskostenhilfe künftig nur noch als Darlehen erhalten, das durch Zahlungen aus ihrem einzusetzenden Einkommen und Vermögen vollständig zurückzuzahlen ist.
- Schließlich werden die Vorschriften über das Verfahren verbessert, um sicherzustellen, dass die für den Bezug von Prozesskostenhilfe maßgeblichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers einheitlich und zutreffend erfasst werden.

Im Einzelnen enthält der Gesetzentwurf folgende Vorschläge:

a) Missbrauchsverhinderung (§§ 114 Abs. 2, 124 Satz 2 ZPO-E)

Zur Verhinderung von Missbrauch wird die Versagung der Prozesskostenhilfe bei mutwilliger Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung bzw. bei mutwilligen Beweisanträgen erleichtert.

b) Angleichung der Verfahrensordnungen (§ 11 a ArbGG-E)

Die Bewilligungsvoraussetzungen der verschiedenen Verfahrensordnungen werden durch die Angleichung des § 11 a ArbGG an §§ 114 ff. ZPO vereinheitlicht.

c) Neubestimmung der Freibeträge (§ 115 Abs. 1 ZPO-E)

Die Grundfreibeträge der bedürftigen Partei und der Personen, denen sie Unterhalt schuldet, werden entsprechend dem Gebot der Einheit der Rechtsordnung an die sozialhilferechtlichen Regelsätze angeglichen. Darüber hinaus wird der Erwerbsfreibetrag auf die verfassungsrechtlich gebotene Mindestgrenze herabgesetzt.

d) Neubestimmung der Ratenhöhe und Aufhebung der Ratenobergrenze (§ 115 Abs. 2 ZPO-E)

Die Höhe der von der bedürftigen Partei aus ihrem einzusetzenden Einkommen zu zahlenden Raten wird künftig nicht mehr anhand einer komplexen und geringe Einkommen besonders belastenden Stufenregelung ermittelt, sondern mittels eines einfach zu handhabenden Quotienten von zwei Dritteln. Zugleich entfällt die bisherige Begrenzung der Ratenanzahl auf 48 Stück. Soweit die bedürftige Partei Prozesskostenhilfe gegen Raten erhält, stellt diese künftig nur noch ein Darlehen dar, das vollständig zurückgezahlt werden muss.

- e) Klarstellung des Vorrangs der Inanspruchnahme von Bankkrediten (§ 115 Abs. 4 ZPO-E)

Parteien, die zur Aufbringung hoher monatlicher Raten in der Lage sind, kann anstelle der zinslosen Prozesskostenhilfe auch die Aufnahme eines verzinslichen Bankkredits zugemutet werden. Dies stellt der Gesetzentwurf ausdrücklich klar.

- f) Einführung einer Gebühr für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe

Die Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen verursacht bei den Gerichten einen erheblichen Aufwand. Zur Abgeltung dieses Aufwands soll eine Gebühr von 50 Euro eingeführt werden, die aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings nur von den Parteien erhoben werden kann, die über ein einzusetzendes Einkommen oder Vermögen verfügen.

- g) Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten (§ 120 a ZPO-E)

Schließlich wird der Staatskasse ein effektiver Zugriff auf die Vermögenswerte eröffnet, welche die bedürftige Partei aus dem mit der Prozesskostenhilfe finanzierten Rechtsstreit erlangt. Das Erlangte soll der bedürftigen Partei in gleicher Weise wie der vermögenden Partei nur noch nach Abzug der auf sie entfallenden Prozesskosten zustehen.

- h) Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse durch den Rechtspfleger (§ 20 Nr. 4 Buchstabe a RPfLG-E)

Die Vielfalt der Lebensverhältnisse hat bei der Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der bedürftigen Partei zu einer großen Kasuistik geführt. Zur Förderung der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung wird deshalb die Möglichkeit geschaffen, diese Prüfung – in flexibler und den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragender Weise – vom Richter auf den Rechtspfleger zu übertragen und damit an einer Stelle innerhalb des Gerichts zu konzentrieren, die entsprechende Spezialkenntnisse aufbauen kann.

- i) Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten des Gerichts (§§ 118, 120 Abs. 4 ZPO-E) und Ausweitung des Beschwerderechts der Staatskasse (§ 127 Abs. 3 ZPO-E)

Schließlich wird das Gericht durch die Einräumung von Auskunftsmöglichkeiten gegenüber den Finanzämtern, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, den Sozialleistungsträgern und dem Arbeitgeber der bedürftigen Partei in die Lage versetzt, deren Angaben zu Einkommen und Vermögen zu verifizieren. Die bedürftige Partei wird außerdem verpflichtet, wesentliche Verbesserungen ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse dem Gericht unverzüglich mitzuteilen; bei Verstößen kann die Bewilligungsentscheidung aufgehoben werden. Das Beschwerderecht der Staatskasse gegen die Bewilligung von Prozesskostenhilfe wird ausgeweitet.

Daneben enthält der Gesetzentwurf eine Vielzahl punktueller Änderungen, die zur Optimierung des Verfahrens beitragen.

Entsprechend dem Beschluss des Landtags hat das Justizministerium außerdem im Rahmen der Abstimmung des Inhalts des Gesetzentwurfs mit den übrigen Landesjustizverwaltungen und dem Bundesministerium der Justiz den Vorschlag des Rechnungshofs zur gesamtschuldnerischen Haftung von Ehegatten vorgetragen. Der Vorschlag hat allerdings keine Unterstützung erfahren, da bei gut situierten Ehegatten eine Kostenbeteiligung schon jetzt möglich ist. Von dieser Möglichkeit wird zwar selten Gebrauch gemacht. Dies beruht aber auf dem Umstand, dass in der Regel der vermögendere Ehegatte durch die Kosten der Trennung und die ihm auferlegten Zahlungspflichten (Zugewinnausgleich, Unterhalt) ohnehin so stark belastet, ist, dass er die Kosten des anderen kaum mit übernehmen könnte, ohne selbst bedürftig zu werden. Von einer Aufnahme des Vorschlags in den Gesetzentwurf wurde deshalb abgesehen.

Der Forderung des Rechnungshofs nach einer Reduzierung der Bewilligungen von Prozesskostenhilfe ohne Raten trägt der Gesetzentwurf dagegen Rechnung. Zwar sieht er nicht die vom Rechnungshof geforderte Mindestrate für alle Empfänger von Prozesskostenhilfe vor, die keine Sozialhilfe beziehen. Die verfassungsrechtlich gebotene Ausnahme aller Personen vom Erfordernis der Zahlung einer Mindestrate, die typischerweise nur über das Existenzminimum verfügen, könnte nur durch die Freistellung aller Personen umgesetzt werden, die kein einzusetzendes Einkommen haben. Diese müssen aber schon jetzt keine Raten erbringen. Das gewünschte Ziel einer Reduzierung der Bewilligungen von Prozesskostenhilfe ohne Raten wird stattdessen durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Angleichung der Grundfreibeträge der bedürftigen Partei und der Personen, denen sie Unterhalt schuldet, an die sozialhilferechtlichen Regelsätze erreicht. Durch die Reduzierung der Freibeträge werden zum einen das einzusetzende Einkommen der bedürftigen Partei und damit die von ihr monatlich zu entrichtende Rate erhöht. Zum anderen werden etwa 10 % der Leistungsempfänger, die bislang ratenfreie Prozesskostenhilfe erhalten, künftig Raten erbringen.

Der Gesetzentwurf ist geeignet, die Aufwendungen des Staates für die Prozesskostenhilfe nachhaltig zu begrenzen. Für Baden-Württemberg ergibt sich bei vollständiger Umsetzung der im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungsvorschläge ein Einsparpotenzial von 12,4 Millionen Euro jährlich. Grundlage dieser Annahme sind die Schätzungen in der beratenden Äußerung des Rechnungshofs vom 19. August 2005 (LT-Drs. 13/4610). Dabei wurden nur die Einsparungen durch die Reduzierung der Freibeträge, die Neubestimmung der Ratenhöhe und die Aufhebung der Ratenobergrenze, die Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten, die Gebühr für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe und die Besoldungsdifferenz durch den stärkeren Einsatz von Rechtspflegern berücksichtigt. Hinsichtlich der Besoldungsdifferenz wird eine umfassende Ausschöpfung der Übertragungsmöglichkeit unterstellt. Zwar kann dieses Einsparpotenzial durch Forderungsausfälle sowie durch personelle Mehrbelastungen infolge der Intensivierung der gerichtlichen Prüfung vermindert werden. Durch die Regelungen zur Missbrauchsverhinderung, zur Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten des Gerichts und der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sowie zur Verfahrensoptimierung sind aber weitere Einsparungen zu erwarten, die derzeit nicht beziffert werden können.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 19. Mai 2006 mit großer Mehrheit die Einbringung des Gesetzentwurfs beschlossen (BR Drs. 250/06). Die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen sind dem Gesetzesantrag Baden-Württembergs und Niedersachsens beigetreten.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 28. Juni 2006 den Gesetzentwurf dagegen erheblich kritisiert. Zwar begrüßt sie nach außen hin das Ziel, einer missbräuchlichen Inanspruchnahme der Prozesskostenhilfe entgegenzuwirken. Die Vorschläge zur Stärkung der Eigenbeteiligung der bedürftigen Partei, denen das hauptsächliche Einsparpotenzial des Gesetzentwurfs inne wohnt, lehnt sie allerdings ab. Von den Vorschlägen mit bezifferbarem Einsparpotenzial stimmt die Bundesregierung einzig der Übertragung der Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf den Rechtspfleger zu. Selbst wenn hiervon umfassend Gebrauch gemacht würde, ergäbe sich ein bezifferbares Einsparpotenzial aber nur in Höhe der Besoldungsdifferenz von 800.000 Euro jährlich in Baden-Württemberg.

Gegen die Vorschläge zur Reduzierung der Freibeträge, zur Neufestsetzung der Raten und zur Aufhebung der Ratenobergrenze, zur Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten sowie zur Einführung einer Gebühr für die Bewilligung der Prozesskostenhilfe, die für Baden-Württemberg ein Gesamteinsparvolumen von 11,6 Mio. Euro jährlich erwarten lassen, erhebt die Bundesregierung dagegen verfassungsrechtliche Einwände. Sie behauptet, die Vorschläge seien jedenfalls zusammen genommen verfassungswidrig, weil sie dem Antragsteller eine unübersehbare Kostenlast aufbürdeten, sodass dieser sich scheue, sein Recht gerichtlich durchzusetzen. Dabei überdehnt sie jedoch die Anforderungen des Bundesverfassungsrechts an die Gewährung von Prozesskostenhilfe.

Die Prozesskostenhilfe soll eine bedürftige Partei in die Lage versetzen, einen Rechtsstreit zu führen, wenn sich eine wirtschaftlich vernünftig denkende vermögende Partei in Ansehung des auf sie entfallenden Kostenrisikos ebenfalls dazu entschliesse (BVerfGE 81, 347, 357). Das bedeutet nicht, dass die bedürftige Partei von jedem Kostenrisiko freizustellen ist.

Stattdessen kann der Staat von der geschützten Partei verlangen, dass sie sich mit demjenigen Teil ihres Einkommens und Vermögens an der Finanzierung der Prozesskosten beteiligt, der das Existenzminimum übersteigt (BVerfGE 78, 104, 118).

Der Gesetzentwurf verlangt an keiner Stelle, dass die bedürftige Partei denjenigen Teil ihres ursprünglich vorhandenen Einkommens und Vermögens einsetzt, den sie zur Deckung des Existenzminimums benötigt. Er verlangt lediglich eine stärkere Eigenbeteiligung mit dem darüber hinausgehenden Einkommen und Vermögen.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, die Verpflichtung zum Einsatz des über das Existenzminimum hinausgehenden Einkommens und Vermögens sei verfassungswidrig, weil die bedürftige Partei aus Angst, für längere Zeit nur ihr Existenzminimum behalten zu dürfen, auf die Rechtsverfolgung verzichte: Das Bundesverfassungsgericht lässt die Verweisung der bedürftigen Partei auf das Existenzminimum ausdrücklich zu. Wäre es verfassungsrechtlich geboten, der Partei mehr als ihr Existenzminimum zu belassen, stellt sich die Frage, wie hoch der Mehrbetrag sein muss und ob ein solcher Mehrbetrag auch bei anderen Sozialleistungen zu berücksichtigen ist. Auch die vernünftige nicht vermögende Partei riskiert erhebliche Einschränkungen im Fall der gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte. Wer der bedürftigen Partei dieses Risiko abnimmt, stellt sie der nicht bedürftigen nicht gleich, sondern besser und beeinträchtigt damit unter Umständen die Waffengleichheit der Parteien.

Anstelle der Erhöhung der Eigenbeteiligung der bedürftigen Partei spricht sich die Bundesregierung dafür aus, dieser bessere Möglichkeiten zur Vermeidung von Prozessen und zu kostenbewussterem Verhalten an die Hand zu

geben. Dabei verkennt die Bundesregierung, dass Leistungen, die ohne eine nennenswerte Eigenbeteiligung in Anspruch genommen werden können, das Kostenbewusstsein der Leistungsempfänger nicht stärken, sondern schwächen.

Der weitere Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens bleibt abzuwarten.

Zur Umsetzung von Ziffer 3 des Beschlusses:

Dem Wunsch des Landtags, auf eine Übertragung der Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe auf den Rechtspfleger hinzuwirken, trägt bereits der zu Ziffer 2. des Beschlusses erwähnte Gesetzentwurf Rechnung. Dieser ermöglicht die Übertragung der Prüfung der Bedürftigkeit des Antragstellers auf den Rechtspfleger. Die Prüfung der Erfolgsaussichten obliegt allerdings weiterhin dem Richter, da der Prüfungsgegenstand insoweit mit der dem Richter obliegenden Hauptsacheentscheidung identisch ist.

Die Forderung des Landtags, auf eine stringendere Prüfung bei der Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe hinzuwirken, wurde im Rahmen des Möglichen umgesetzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe ebenso wie die Entscheidung über die Änderung der festgesetzten Zahlungen wegen wesentlicher Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vom Richter in richterlicher Unabhängigkeit bzw. vom Rechtspfleger in sachlicher Unabhängigkeit getroffen wird.

Der zu Ziffer 2. des Beschlusses erwähnte Gesetzentwurf verbessert allerdings die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entscheidungsfindung, indem er die Aufklärungsmöglichkeiten des Gerichts und das Beschwerderecht der Staatskasse ausweitet. Zur Erleichterung der Feststellung einer nachträglichen Verbesserung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers sieht der Gesetzentwurf eine gesetzliche Mitteilungspflicht vor, die bei Verstößen durch die Aufhebung der Bewilligung der Prozesskostenhilfe sanktioniert wird.

Unabhängig von den geplanten Rechtsänderungen wurden die Bezirksrevisoren als Vertreter der Staatskasse mit Rundschreiben vom 22. November 2005 auf die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hingewiesen und um Einhaltung der bestehenden Regelungen zur Ausübung des Beschwerderechts der Staatskasse gebeten. Die vom Rechnungshof verlangte stichprobenweise Überprüfung von PKH-Verfahren ohne Raten mit einer Mindeststichprobe von 2 % wird von den Bezirksrevisoren in Zukunft eingehalten werden.

Schließlich lässt die vom Justizministerium im Rahmen eines Pilotprojekts geplante Optimierung des Forderungsmanagements in der Justiz im Bereich der Prozesskostenhilfe weitere Verbesserungen erwarten. Dieses Pilotprojekt soll Aufschluss auch darüber erbringen, ob die Entwicklung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der begünstigten Partei effizienter durch ein privates Inkasso-Unternehmen überwacht werden kann. Das Justizministerium verspricht sich von dieser Maßnahme eine deutliche Effizienzsteigerung bei den Rückflüssen aus Prozesskostenhilfe.