

Mitteilung
des Rechnungshofs

Beratende Äußerung zur Prüfung der Prozesskostenhilfe

Schreiben des Rechnungshofs vom 19. August 2005 Nr. II – 0500 Q 05 – 04.33:

In der Anlage übersende ich gemäß § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg die Beratende Äußerung des Rechnungshofs „Prüfung der Prozesskostenhilfe“.

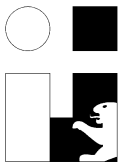
Frank

Prüfung der Prozesskostenhilfe

Az.: II - 0500 Q 05 - 04.33

Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

August 2005



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Zusammenfassung	11
2 Prüfungsrahmen	13
3 Prüfungsziel	13
4 Prüfungsablauf und Ergebnisdarstellung	14
5 Rechtsgrundlagen	14
5.1 Bewilligungsvoraussetzungen	14
5.2 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	15
5.3 ZPO-Änderungen 2005	15
5.4 Folgerungen	16
6 Geschäftsanfall	16
6.1 PKH-Bewilligungen in Baden-Württemberg	16
6.2 Bundesvergleich der PKH-Bewilligungen in Familiensachen vor dem Amtsgericht	18
7 Finanzdaten	18
7.1 Allgemeines	18
7.2 Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte	18
7.3 Sonstige Ausgaben	19
7.4 Ausfallende Gerichtskosten	19
7.5 Verwaltungsaufwand	20
7.6 Rückfluss	20
7.7 Nettoaufwand des Landes für PKH	20
7.8 Folgerungen	21
8 Statistik	21
8.1 Bewilligungen	21
8.2 Ablehnungen	23
8.3 PKH-Bewilligung mit Raten	24
8.4 Folgerungen	25
9 Bearbeitungsweise der PKH-Anträge	25
9.1 Vollständigkeit der PKH-Akten	25
9.2 Dokumentation der Einkommensberechnung	27
9.3 Prozesskostenvorschuss	27
9.4 Zeitpunkt der PKH-Entscheidung	28
9.5 Folgerungen	28

	Seite
10 Einkommensberechnung	28
10.1 Rechtslage	28
10.2 Vergleich PKH und Sozialhilfe	28
10.3 Praxis der Einkommensberechnung	30
10.4 Folgerungen	30
11 Vermögensprüfung	30
11.1 Rechtslage und Ablehnungsquote	30
11.2 Praxis der Vermögensprüfung	31
11.3 Verwertbarkeit von Vermögen	31
11.4 Folgerungen	31
12 Beschwerderecht der Staatskasse	31
12.1 Rechtsgrundlage und Überprüfungspraxis	31
12.2 Folgerungen	32
13 Rückfluss	32
13.1 Allgemeines	32
13.2 Rückfluss bei PKH-Bewilligung mit Raten	33
13.3 Nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse	33
13.3.1 Rechtsgrundlagen	33
13.3.2 Überprüfungspraxis	33
13.3.3 Nachträglicher Zugriff auf Vermögen	35
13.4 Forderungsübergang nach § 59 RVG	35
13.5 Folgerungen	35
14 Reformvorschläge	36
14.1 Diskussionsstand	36
14.2 Vorschläge der JuMiKo-Arbeitsgruppe	36
14.2.1 Übertragung der Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf den Rechtspfleger	36
14.2.2 Bearbeitungsgebühr bei der Bewilligung von PKH mit Raten	36
14.2.3 Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten	37
14.2.4 Erhöhung der Zahl der zu leistenden Monatsraten	37
14.2.5 Änderung der Ratenhöhe; Vorrang der Inanspruchnahme von Bankkrediten	37
14.2.6 Änderung des § 118 ZPO/Verbesserung der Aufklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse	38
14.2.7 Verbesserung des Verfahrens bei der Änderung und Aufhebung der PKH-Bewilligung/Mitteilungspflicht bei Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse	39
14.2.8 Ausweitung des Beschwerderechts der Staatskasse	39
14.2.9 Weitere Vorschläge der Arbeitsgruppe	39

	Seite
14.3 Ergänzende Vorschläge des Rechnungshofs	40
14.3.1 Gesamtschuldnerische Haftung der Parteien für die Prozesskosten in Ehesachen	40
14.3.2 Mindestrate der bedürftigen Partei	40
15 Bewertung der Reformvorschläge	41
16 Stellungnahme des Justizministeriums	42
16.1 Allgemeines	42
16.2 Einzelne Prüfungsfeststellungen	43
16.3 Reformvorschläge der Arbeitsgruppe	43
16.4 Ergänzende Vorschläge des Rechnungshofs	43
17 Schlussbemerkung	44

Verzeichnis der Übersichten

	Seite
Übersicht 1: Absatzungsbeträge und Erwerbsfreibeträge nach § 115 ZPO	16
Übersicht 2: PKH-Bewilligungen 2003 in Baden-Württemberg (Auswahl relevanter Bereiche)	17
Übersicht 3: PKH-Bewilligungen 2003 in Familiensachen vor dem Amtsgericht	18
Übersicht 4: Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte im Hj. 2003	18
Übersicht 5: Verwaltungsaufwand für PKH-Verfahren	20
Übersicht 6: Nettoaufwand für PKH 2003	20
Übersicht 7: Einkommensgrenzen bei Sozialhilfe und PKH (kumulierte Beträge)	29
Übersicht 8: Empfängerquoten von PKH und Sozialhilfe	29
Übersicht 9: Einkommensberechnung eines 4-Personen-Haushalts	29
Übersicht 10: Beschwerderecht der Bezirksrevisoren in PKH-Verfahren	32
Übersicht 11: Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im PKH-Verfahren (in % aller PKH-Bewilligungen)	34
Übersicht 12: Finanzielle Auswirkungen der Arbeitsgruppenvorschläge	42

Verzeichnis der Schaubilder

	Seite
Schaubild 1: Verteilung der PKH-Bewilligungen auf die Gerichte und Verfahrensarten	17
Schaubild 2: Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit	19
Schaubild 3: Anteil der Parteien mit und ohne PKH-Bewilligung in Eheverfahren	21
Schaubild 4: Anteil der Eheverfahren mit und ohne PKH-Bewilligung	22
Schaubild 5: Relation der PKH-Bewilligungen zu den Familienverfahren bei den untersuchten Familiengerichten	23
Schaubild 6: Ablehnungsquote bei PKH-Anträgen der untersuchten Familiengerichte	24
Schaubild 7: Anteile der PKH-Bewilligungen mit Raten bei den untersuchten Familiengerichten	24
Schaubild 8: Anteil der PKH-Anträge mit vollständigen Belegen bei den untersuchten Familiengerichten	26
Schaubild 9: Anteil der PKH-Anträge mit vollständigen Zahlungsnachweisen bei den untersuchten Familiengerichten	26
Schaubild 10: Dokumentierte Einkommensberechnungen in PKH-Verfahren bei den untersuchten Familiengerichten	27
Schaubild 11: Nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei den untersuchten Familiengerichten	34
Schaubild 12: Ratenhöhe nach derzeitiger und von der Arbeitsgruppe vorgeschlagener Regelung (Beträge in €)	38
Schaubild 13: Verteilung der PKH-Bewilligungen mit und ohne Raten	41

Abkürzungsverzeichnis

AKA	Arbeitskraftanteil
AlG	Arbeitslosengesetz
AO	Abgabenordnung
AV	Allgemeine Verfügung
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMJ	Bundesjustizministerium
BRAGO	Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DV	Datenverarbeitung
Hj.	Haushaltsjahr
JuM	Justizministerium
JuMiKo	Justizministerkonferenz
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOK	Landesoberkasse
Min.	Minuten
Mio.	Millionen
OLG	Oberlandesgericht
PEBB§Y	Personal-Bedarfs-Berechnungs-System
PKH	Prozesskostenhilfe
pwV	persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse
RH	Rechnungshof
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte
SGB	Sozialgesetzbuch
StHPl.	Staatshaushaltsplan
StRPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
VwV	Verwaltungsvorschrift
ZPO	Zivilprozessordnung

1 Zusammenfassung

- 1.1 Dem Land entstand durch die Bewilligung von Prozesskostenhilfe (PKH) 2003 ein Nettoaufwand von fast 57 Mio. €. Hiervon entfielen allein 70 % auf Familiensachen vor den Amtsgerichten. Die Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit haben sich von 1981 bis 2004 von 9 Mio. € auf 43,5 Mio. € erhöht und damit fast verfünffacht.

Der Rechnungshof unterstützt Bestrebungen der Justizministerkonferenz, die PKH-Regelungen mit dem Ziel einer Aufwandsreduzierung zu überprüfen.

- 1.2 Durch eine nach der Gesetzesbegründung „redaktionelle“ Änderung der ZPO wurden die PKH-Bestimmungen zum Einsatz des Einkommens zum 1. Januar 2005 zugunsten der Antragsteller gravierend verändert. Hierdurch hätte sich der Nettoaufwand in den Länderhaushalten bundesweit in einer Größenordnung von 100 Mio. € bis 540 Mio. € erhöht. Auf einen Hinweis des Rechnungshofs Baden-Württemberg wurde auf Bundesebene eine Gesetzesinitiative ergriffen und die ZPO zum 1. April 2005 erneut geändert. Die drohende Kostenexplosion konnte weitgehend verhindert werden.

Aber auch die nach der ZPO-Korrektur ab 1. April 2005 geltenden Absetzungsbeträge und der erhöhte Erwerbsfreibetrag lassen gegenüber der Rechtslage 2004 in Baden-Württemberg höhere Nettoaufwendungen von jährlich 3,7 Mio. € erwarten. Diese Steigerung steht im Gegensatz zu den Bemühungen um eine Senkung des PKH-Aufwands. Die Absetzungsbeträge bei der PKH liegen inzwischen deutlich über den Regelsätzen der Sozialhilfe.

Der Rechnungshof regt an, eine Absenkung des Erwerbsfreibetrags auf das bis 2004 geltende Niveau und der Absetzungsbeträge auf das verfassungsrechtlich geschützte Niveau der Sozialhilfe zu prüfen. Dies würde Einsparungen von 7 Mio. € erbringen.

- 1.3 36 % der landesweiten PKH-Bewilligungen betrafen Eheverfahren. 38 % aller Parteien erhielten in diesen Verfahren PKH, dabei 29 % aller Parteien PKH ohne Raten. Der Prozentsatz für PKH ohne Raten lag deutlich über den Sozialhilfequoten vergleichbarer Bevölkerungsgruppen. In 53 % der Eheverfahren trug das Land zumindest für eine Partei die Gerichts- und Anwaltskosten. Während in Eheverfahren Parteien ohne PKH zu 64 % anwaltlich vertreten waren, waren es bei den Parteien mit PKH 98 %. Die höhere Anwaltsquote führt zu Mehrausgaben des Landes von 6 Mio. €.

Der Rechnungshof hält es für geboten, den Anteil der PKH-Bewilligungen in Eheverfahren zu senken.

- 1.4 PKH wurde in Familiensachen vor den Amtsgerichten in 77 % der Fälle ohne Raten und 23 % mit Raten bewilligt. Bei PKH-Bewilligungen mit Raten flossen tatsächlich etwa 66 % des festgesetzten Betrags in den Landeshaushalt zurück. Bezogen auf den Gesamtaufwand für PKH betrug die Rückflussquote etwa 16 %. Die Ablehnungsquote bei PKH-Anträgen wegen mangelnder Bedürftigkeit oder fehlender Erfolgsaussicht lag bei 4 %.

Der Anteil der PKH-Bewilligungen mit Raten ist niedrig. Im Rahmen der verfassungsmäßigen Grenzen sollte das Darlehensprinzip generell angewandt werden.

- 1.5 Bei den Bewilligungskennzahlen der geprüften 26 Familiengerichte waren erhebliche Bandbreiten festzustellen, die sich nicht allein auf die Sozialstruktur der Antragsteller zurückführen ließen. Die Bedürftigkeitsprüfung wurde von den Richtern häufig unzureichend durchgeführt. Bei den geprüften Familiensachen fehlte in den PKH-Akten in 6 % der Antrag, die Angaben im Vordruck waren in 28 % unvollständig. Unvollständig waren in 62 % der Anträge die Belege und in 79 % die Zahlungsnachweise. Eine Einkommensberechnung der Richter war in 76 % der Fälle nicht aktenkundig.

Bei einer stringenteren Bedürftigkeitsprüfung könnten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Eine Zuständigkeitsverlagerung auf die Rechtspfleger erscheint geboten.

- 1.6 Das Beschwerderecht der Staatskasse gegen PKH-Bewilligungen wurde von den Bezirksrevisoren mit sehr unterschiedlicher Intensität ausgeübt. 30 % der Bezirksrevisoren üben das Beschwerderecht gar nicht aus.

Der Rechnungshof hält eine begrenzte stichprobenweise Ausübung des Beschwerderechts durch alle Bezirksrevisoren auch im Hinblick auf die präventive Wirkung für erforderlich.

- 1.7 In 54 % der PKH-Bewilligungen in Familiensachen vor dem Amtsgericht wird auf eine nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ohne Begründung verzichtet.

Der Rechnungshof hält eine nach Gerichtsbarkeiten gestufte Überprüfung für sachgerecht. Deren Effizienz sollte jedoch durch erhöhte Mitwirkungspflichten der PKH-Parteien verbessert werden.

- 1.8 Die Justizministerkonferenz ist bestrebt, den Aufwand für PKH zu begrenzen. Die von einer Arbeitsgruppe in ihrem Zwischenbericht ausgearbeiteten 14 Vorschläge können zu Einsparungen im Land von überschlägig 6,8 Mio. € führen, wobei die finanziellen Auswirkungen nicht bei allen Vorschlägen beziffert werden können.

Der Rechnungshof sieht in den Vorschlägen einen richtigen Ansatz. Angesichts der durch die ZPO-Änderung 2005 angelegten weiteren Ausgabensteigerungen reichen die Vorschläge für eine nachhaltige Aufwandsreduzierung jedoch nicht aus. Der Rechnungshof schlägt über die Arbeitsgruppe hinausgehend im Wesentlichen folgende Maßnahmen vor:

- Gewährung von PKH ohne Raten ausschließlich für Sozialhilfeempfänger und vergleichbare Personengruppen nach Maßgabe der beiden folgenden Alternativen:
 - Einführung einer Mindestrate bei allen PKH-Empfängern ausgenommen Sozialhilfeempfänger und vergleichbare Personengruppen (Einsparpotenzial: 9 Mio. € bis 19 Mio. €)
 - Angleichung der PKH-Absetzungsbeträge an die Sozialhilferegelsätze und des Erwerbsfreibetrags an das Niveau von 2004 (Einsparpotenzial: 7 Mio. €)
- Gesamtschuldnerische Haftung in Eheverfahren (Einsparpotenzial: 6 Mio. €).

- 1.9 Das Justizministerium begrüßt die Prüfung des Rechnungshofs nachdrücklich. Es will die im Dialog mit dem Rechnungshof erarbeiteten Vorschläge der Arbeitsgruppe im weiteren Verfahren unterstützen. Die ergänzenden Vorschläge des Rechnungshofs lehnt es aber aus rechtlichen und anderen Gründen ab.

Nach einem Beschluss der Justizministerkonferenz vom 30. Juni 2005 soll auf der Basis des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe im Herbst 2005 ein Gesetzentwurf zur Begrenzung der PKH-Aufwendungen im Bundesrat eingebracht werden. Die Justizministerkonferenz hält es hierbei für erforderlich, die von der Arbeitsgruppe nicht vorgeschlagene Einführung einer Mindestbeteiligung bedürftiger Parteien erneut zu prüfen.

- 1.10 Der Rechnungshof hält die Gegenargumente des Justizministeriums zu den ergänzenden Vorschlägen des Rechnungshofs für nicht zwingend. Er erwartet im Hinblick auf das mögliche Einsparpotenzial, dass seine ergänzenden Vorschläge nochmals eingehend diskutiert werden. Er sieht sich dabei durch den Prüfungsauftrag der Justizministerkonferenz vom 30. Juni 2005 bestärkt. Wenngleich Entscheidungen im PKH-Bereich nicht ausschließlich unter finanziellen, sondern auch unter sozial- und rechtspolitischen Gesichtspunkten zu treffen sind, sollten in Kenntnis der nun vorliegenden Fak-

tenlage Entscheidungen getroffen werden, die die prekäre Finanzlage der Länderhaushalte angemessen berücksichtigen.

2 Prüfungsrahmen

Prozesskostenhilfe wird als Leistung der staatlichen Daseinsfürsorge gewährt, um auch nicht vermögenden Prozessparteien eine sachgerechte Rechtsverfolgung zu ermöglichen. Die PKH wurde im Gesetz über die PKH vom 13. Juni 1980 ab 1981 eingeführt. Sie hat das bis dahin geltende Armenrecht abgelöst. Seither wurden die gesetzlichen Regelungen mehrfach geändert.

Nach § 114 ZPO erhält eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder in Raten aufbringen kann, auf Antrag PKH, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Die Kosten der Prozessführung sind insbesondere die Gerichtskosten und die Kosten des ggf. beigeordneten Rechtsanwalts. Das Gericht setzt nach § 120 Abs. 1 ZPO mit der Bewilligung der PKH von der Partei zu zahlende Monatsraten und aus dem Vermögen zu zahlende Beträge fest. Soweit die Partei nicht über einzusetzendes Einkommen oder Vermögen gemäß § 115 ZPO verfügt, erhält sie PKH ohne Raten. In diesem Fall verbleiben die Kosten der Prozessführung beim Land.

Die PKH-Bewilligung schließt nicht jedes Kostenrisiko für den Antragsteller aus. Verliert die PKH-Partei den Prozess, muss sie regelmäßig dem Gegner die Kosten für dessen Prozessführung erstatten. Kein Kostenrisiko besteht dagegen in Eheverfahren, weil hier die Kosten in aller Regel gegeneinander aufgehoben werden.

Die Entscheidung über die Bewilligung von PKH trifft das Gericht. Die Entscheidung des Richters unterliegt der richterlichen Unabhängigkeit. Gegen die Bewilligung der PKH ohne Raten findet nach § 120 Abs. 3 ZPO die Beschwerde der Staatskasse statt, die von den Bezirksrevisoren eingelegt werden kann. Innerhalb von vier Jahren kann eine PKH-Entscheidung zum Nachteil des Antragstellers verändert werden, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse gebessert haben.

Auf Bundesebene werden aufgrund der prekären Finanzlage der öffentlichen Haushalte verschiedene Sozialleistungen auf den Prüfstand gestellt. Im Justizbereich sind die Aufwendungen für PKH in den letzten Jahren stark angestiegen. Vor diesem Hintergrund hat die JuMiKo in ihrem Beschluss vom 6. November 2003 die Auffassung vertreten, dass auch die Vorschriften der ZPO über die PKH einer Überprüfung bedürfen. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg gebildet. Die Arbeitsgruppe hat in ihrem Zwischenbericht vom Februar 2005 insgesamt 14 Vorschläge zur Begrenzung der PKH-Aufwendungen unterbreitet.

Der RH Baden-Württemberg begrüßt die Bestrebungen der JuMiKo und will deren Zielsetzung unterstützen. Er hat in engem Dialog mit dem JuM Baden-Württemberg eine Querschnittsprüfung durchgeführt.

3 Prüfungsziel

Der RH will mit der vorliegenden Untersuchung Potenziale für eine Reduzierung des Nettoaufwands im PKH-Bereich aufzeigen. Hierzu wurden insbesondere die rechtstatsächliche Verfahrensweise der Gerichte analysiert und die finanziellen Auswirkungen möglicher Verfahrens- und Rechtsänderungen quantifiziert. Damit sollen Basisdaten für gesetzgeberische Maßnahmen in diesem Bereich zur Verfügung gestellt werden.

4 Prüfungsablauf und Ergebnisdarstellung

Der RH hat die Prüfung zusammen mit den StRPÄ Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen in der Zeit von Januar 2004 bis April 2005 durchgeführt. Die Untersuchung wurde im RH von Ministerialrat Beismann und Rechnungsrat Schüttler koordiniert. Bei den StRPÄ waren Amtsrat Wäscher (Freiburg), Amtsrätin Heger-Steinbock (Karlsruhe), Amtsrat Deuschle und Oberamtsrat Müller (jeweils Stuttgart) sowie die Oberamtsräte Grieg und Hecht (jeweils Tübingen) an dem Projekt beteiligt. Die Untersuchung umfasste insbesondere folgende Bereiche:

- Informationsgespräche und Materialsammlung beim JuM, verschiedenen Obergerichten, beim Statistischen Bundesamt und beim Statistischen Landesamt;
- örtliche Erhebungen bei 30 Gerichten der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit systematischer Auswertung von 1.693 PKH-Anträgen;
- Fragebogen-Aktion bei den Bezirksrevisoren verschiedener Gerichtsbarkeiten;
- Rückflusserhebung bei der LOK Baden-Württemberg;
- Analyse und Aufbereitung der Einzeldaten;
- Modellrechnungen zu Reformvorschlägen und ZPO-Änderungen.

Die Entscheidungen über die Bewilligung von PKH treffen Richter im Rahmen ihrer richterlichen Unabhängigkeit. Der RH stellt daher Prüfungsergebnisse über die Verfahrenspraxis bei den Gerichten nur in aggregierter und anonymisierter Form dar, die keine Rückschlüsse auf einzelne Spruchkörper oder Richter zulässt.

Zur besseren Lesbarkeit wird von einer Unterscheidung zwischen weiblicher und männlicher Form abgesehen. In Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen. Die Bedeutung der verwendeten Abkürzungen kann dem Abkürzungsverzeichnis entnommen werden. Bei Angabe von Rechtsgrundlagen werden regelmäßig nur die für die Ordentliche Gerichtsbarkeit geltenden Bestimmungen genannt und auf die Darstellung entsprechender Vorschriften für die Fachgerichtsbarkeiten wegen der besseren Übersichtlichkeit verzichtet.

5 Rechtsgrundlagen

5.1 Bewilligungsvoraussetzungen

Voraussetzungen für eine PKH-Bewilligung sind nach § 114 ZPO die Bedürftigkeit der Partei und die hinreichende Erfolgsaussicht der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung. Während die Prüfung der Bedürftigkeit inhaltlich mit Verwaltungsverfahren bei der Gewährung anderer Sozialleistungen vergleichbar ist, nimmt der Richter bei der Frage der Erfolgsaussicht eine überschlägige rechtliche Bewertung vor.

Nach § 115 ZPO hat die Partei ihr Einkommen und ihr Vermögen einzusetzen, soweit dies zumutbar ist. Bei der Einkommensberechnung sind – vereinfacht ausgedrückt – vom Nettoeinkommen pauschalierte Absetzungsbeträge, ein evtl. Erwerbsfreibetrag, Kosten für Unterkunft und Heizung sowie besondere Belastungen abzusetzen. Bei der Festsetzung des einzusetzenden Einkommens und Vermögens verweist § 115 ZPO auf Bestimmungen des SGB XII (bis 2004: BSHG).

Die Absetzungsbeträge betragen seit 1. April 2005 für die Partei, den Ehegatten oder Lebenspartner jeweils 380 € und für weitere Personen, der die Partei aufgrund gesetzlicher Verpflichtung Unterhalt leistet, 266 €.

Von dem nach den Abzügen evtl. verbleibenden, einzusetzenden Einkommen ist derzeit nur ein Teilbetrag als Monatsrate aufzubringen. So wird bei einem einzusetzenden Einkommen von über 15 € bis 50 € eine Monatsrate von 15 € festgesetzt. Zwischen 50 € und 100 € einzusetzendem Einkommen beträgt die Monatsrate 30 €. Die Anzahl der Monatsraten ist auf 48 begrenzt.

PKH wird nach § 115 Abs. 3 ZPO nicht bewilligt, wenn die Kosten der Prozessführung vier Monatsraten voraussichtlich nicht übersteigen.

5.2 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in mehreren Entscheidungen mit der Verfassungsmäßigkeit der PKH-Bestimmungen befasst. Nach der einschlägigen Rechtsprechung muss die unbemittelte Partei in die Lage versetzt werden, ihre Belange in einer dem Gleichheitsgebot entsprechenden Weise im Rechtsstreit geltend zu machen. Nach der Entscheidung vom 26. April 1988 (BVerfGE 78, 104) darf eine Kostenbeteiligung nicht verlangt werden, wenn das Einkommen der bedürftigen Partei den sozialhilferechtlichen Regelsatz nicht übersteigt. Dieser muss vielmehr nach Zahlung der Raten ungeschmälert zur Verfügung stehen. Dabei ging das Gericht davon aus, dass die Kosten einer Prozessführung nicht zum Grundbedarf rechnen, den der sozialhilferechtliche Regelbedarf abdeckt.

Bei allen Reformüberlegungen sind die vom Bundesverfassungsgericht gezogenen verfassungsmäßigen Grenzen zu beachten.

5.3 ZPO-Änderungen 2005

Die PKH-Bestimmungen wurden durch Artikel 34 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das SGB vom 27. Dezember 2003 zum 1. Januar 2005 geändert. § 115 ZPO, der den Einsatz von Einkommen und Vermögen der Partei in der PKH betrifft, sollte nach der Gesetzesbegründung hierbei nur „redaktionell“ geändert werden. Tatsächlich hatte die Gesetzesänderung jedoch gravierende Änderungen der Anspruchsvoraussetzungen zur Folge:

– Absetzungsbeträge (§ 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 ZPO)

Im Sozialhilferecht wurden durch das SGB XII ab 1. Januar 2005 einmalige Bedarfssituationen in die Hilfe zum Lebensunterhalt einbezogen; der sog. Eckregelsatz wurde in Baden-Württemberg von 297 € auf 345 € erhöht. Die Absetzungsbeträge bei der PKH in § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 ZPO verwiesen nunmehr auf diese erhöhten Sätze des SGB XII. Dies bedeutete im Ergebnis eine doppelte Berücksichtigung der einmaligen Bedarfssituationen. Nach den Bekanntmachungen des BMJ zu § 115 ZPO erhöhte sich der Absetzungsbetrag für die Partei in Baden-Württemberg dadurch um 21 % von 364 € auf 442 €.

Nach einer Modellrechnung des RH hätte diese Anhebung der Absetzungsbeträge durch die am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Neuregelung in Baden-Württemberg zu einer jährlichen Erhöhung des Nettoaufwands von 4 Mio. € geführt. Bundesweit war mit einer jährlichen Aufwandssteigerung von 32 Mio. € bis 40 Mio. € zu rechnen.

– Erwerbsfreibetrag (§ 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 ZPO)

Nach dem bis 31. Dezember 2004 geltenden Recht kam einer erwerbstätigen bedürftigen Partei nach § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 ZPO in Verbindung mit § 76 Abs. 2 a BSHG ein Zusatzfreibetrag für Erwerbstätige in „angemessener Höhe“ zu. Dieser bewegte sich nach der Rechtsprechung in einer Bandbreite zwischen 25 % und 50 % des Eckregelsatzes, in Baden-Württemberg zwischen 74,25 € und 148,50 €.

Im Zuge der Einordnung des Sozialhilferechts in das SGB XII wurde die Verweisung in § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 ZPO geändert. Ab 1. Januar 2005 wurde auf die in § 82 Abs. 2 und 3 SGB XII bezeichneten Beträge verwiesen. Nach § 82 Abs. 3 SGB XII ist ein Betrag von 30 % des Einkommens aus selbstständiger und nicht selbstständiger Tätigkeit abzusetzen. Diese Absetzung ist betragsmäßig nicht begrenzt, sodass ab 1. Januar 2005 im PKH-Bereich z. B. bei einem Bruttoeinkommen von monatlich 6.000 € somit 1.800 € hätten abgesetzt werden können. Nach Modellrechnungen des RH war je nach Familienstand und sonstigen Fallgestaltungen bei Erwerbstätigen bis zu einem Einkommen von monatlich 6.000 € (1-Personen-Haushalt) oder 8.000 € (4-Personen-Haushalt) PKH ohne Raten zu bewilligen. Die drastische, nach oben unbegrenzte Erhöhung des Erwerbsfreibetrags hätte dazu geführt, dass bei vorsichtiger Schätzung etwa 80 % aller Erwerbstätigen künftig PKH ohne Raten erhalten hätten.

Aufgrund der unbegrenzten Anhebung des Erwerbsfreibetrags musste nach einer Grobschätzung des RH für Baden-Württemberg von einem jährlichen Mehraufwand in einer Bandbreite von 9 Mio. € bis 50 Mio. € ausgegangen werden. Bundesweit war mit einem erhöhten Nettoaufwand zwischen 72 Mio. € und 500 Mio. € zu rechnen.

Nach einem Hinweis des RH auf diese gravierenden Kostenfolgen hat das JuM Baden-Württemberg auf Bundesebene unverzüglich eine Korrektur der ZPO-Änderung angeregt. Das BMJ hat die Anregung aufgegriffen und eine parlamentarische Initiative auf Bundesebene in die Wege geleitet. Durch das Justizkommunikationsgesetz vom 22. März 2005 wurde § 115 ZPO mit Wirkung vom 1. April 2005 korrigiert. Dadurch konnte die zu erwartende Kostenexplosion für die Länderhaushalte weitgehend verhindert werden.

Gleichwohl ist auch durch die seit 1. April 2005 geltende Regelung gegenüber der Rechtslage 2004 mit – wenn auch deutlich geringeren – Kostensteigerungen zu rechnen. In Übersicht 1 sind die Absetzungsbeträge und Erwerbsfreibeträge dargestellt.

Übersicht 1: Absetzungsbeträge und Erwerbsfreibeträge nach § 115 ZPO

Zeitraum	Bis 31.12.2004	01.01. bis 31.03.2005	Ab 01.04.2005
Absetzungsbetrag	364,00 €	442,00 €	380,00 €
Erwerbsfreibetrag	74,25 € bis 148,50 €	30 % des Einkommens	173,00 €

Nach einer Modellrechnung des RH erhöhen sich die Nettoaufwendungen für PKH in Baden-Württemberg durch die ab 1. April 2005 geltenden Sätze gegenüber der Rechtslage 2004 um etwa 3,7 Mio. €.

5.4 Folgerungen

Der RH begrüßt die auf seinen Hinweis erfolgte Korrektur der ZPO-Änderung 2005 zum 1. April 2005. Dadurch konnte eine Ausgabenexplosion in den Länderhaushalten im dreistelligen Millionenbereich weitgehend vermieden werden. Gleichwohl ist auch bei der ab 1. April 2005 geltenden Regelung allein für Baden-Württemberg mit einem Kostenanstieg von jährlich 3,7 Mio. € zu rechnen. Angesichts der parallel laufenden Bemühungen, die PKH-Ausgaben zu reduzieren, sollten die aktuellen Absetzungsbeträge und der Erwerbsfreibetrag nochmals überdacht werden.

6 Geschäftsanfall

6.1 PKH-Bewilligungen in Baden-Württemberg

In Übersicht 2 werden die für PKH-Bewilligungen relevanten Gerichte bzw. Verfahrensarten in Baden-Württemberg dargestellt. Es werden für das Jahr 2003 die absoluten Verfahrenszahlen und die prozentualen Anteile der PKH-Bewilligungen an diesen Verfahrensarten dargestellt. Bei den nicht dargestellten Bereichen fallen nur in geringem Umfang PKH-Bewilligungen an; entsprechendes Statistikmaterial wird teilweise nicht erhoben.

Übersicht 2: PKH-Bewilligungen 2003 in Baden-Württemberg (Auswahl relevanter Bereiche)

Gericht/ Verfahrensart	Erledigte Verfahren	PKH-Bewilligungen	Relation PKH-Bewilligungen zu erledigten Verfahren in %
Amtsgerichte Familiensachen	63.472	45.268	71,3
Amtsgerichte Zivilsachen	153.003	4.600	3,0
Landgerichte Zivilsachen	56.407	2.885	5,1
Oberlandesgerichte Familiensachen	2.953	1.195	40,5
Verwaltungsgerichte	32.519	504*	1,6
Sozialgerichte	27.033	603	2,2
Arbeitsgerichte	66.202	7.771*	11,7
Gesamt		62.322	

* Anträge auf Vergütungsfestsetzung der Rechtsanwälte

Insgesamt ist – mit den nicht angeführten Bereichen – von landesweit etwa 63.000 PKH-Bewilligungen auszugehen. In Relation zu den erledigten Verfahren haben die Familiensachen bei den Amtsgerichten mit 71,3 % und bei den Oberlandesgerichten mit 40,5 % mit weitem Abstand die höchsten PKH-Quoten. Bei zwei Parteien je Verfahren wurde somit etwa 36 % aller Parteien in Familiensachen vor dem Amtsgericht PKH bewilligt. Die Relation PKH-Bewilligungen zu Familiensachen bei den Amtsgerichten hat 2003 mit 71,3 % einen neuen Höchststand erreicht. Im Jahr 1994 lag der Anteil noch bei 59,7 %. Ursachen für die deutlich niedrigere PKH-Quote in den anderen Verfahrenarten sind primär Rechtsschutzversicherungen der Parteien, die Kostenübernahme Dritter (z. B. Gewerkschaften in Arbeitsrechtsverfahren) und die häufiger fehlende Erfolgsaussicht.

Die Verteilung der PKH-Bewilligungen auf die Gerichte und Verfahrensarten zeigt Schaubild 1.

Schaubild 1: Verteilung der PKH-Bewilligungen auf die Gerichte und Verfahrensarten

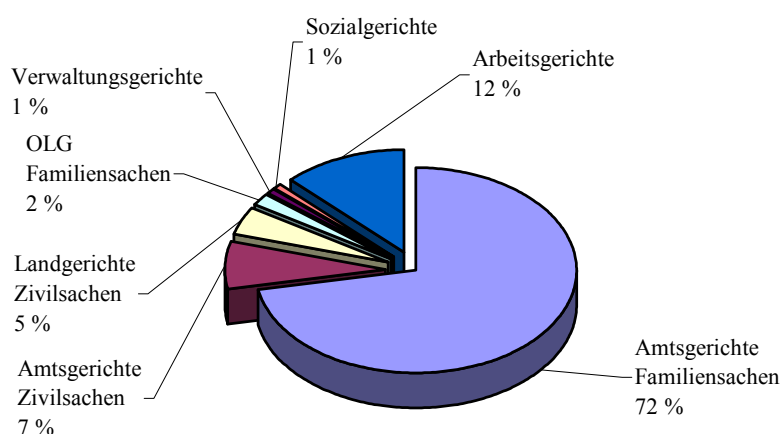


Schaubild 1 verdeutlicht, dass der Schwerpunkt der Bewilligungen mit 72 % bei den Familiensachen der Amtsgerichte liegt. Spürbare Reduzierungen des Nettoaufwands für PKH müssen daher in diesem Bereich ansetzen.

6.2 Bundesvergleich der PKH-Bewilligungen in Familiensachen vor dem Amtsgericht

Die PKH-Bewilligungen in Familiensachen vor den Amtsgerichten sind zwischen 1981 und 2003 bundesweit von 164.774 auf 446.424 (früheres Bundesgebiet einschl. Gesamt-Berlin: 373.705) angestiegen. Wesentliche Vergleichszahlen der Bundesstatistik 2003 sind in Übersicht 3 dargestellt.

Übersicht 3: PKH-Bewilligungen 2003 in Familiensachen vor dem Amtsgericht

Parameter	Deutschland	Früheres Bundesgebiet einschließlich Gesamt-Berlin	Neue Länder	Baden-Württemberg
Erledigte Verfahren	577.146	496.035	81.111	63.472
PKH-Bewilligungen (in % der erledigten Verfahren)	446.424 (77,35 %)	373.705 (75,34 %)	72.719 (89,65 %)	45.268 (71,32 %)
Anteil der Verfahren mit mindestens 1 PKH-Bewilligung	54,95 %	53,70 %	62,59 %	51,71 %

Der Anteil der PKH-Bewilligungen ist in den neuen Ländern höher als im früheren Bundesgebiet. Baden-Württemberg liegt unter den jeweiligen Durchschnittswerten. In mehr als der Hälfte aller Verfahren wurde in Familiensachen vor dem Amtsgericht bundesweit (55 %) und in Baden-Württemberg (52 %) mindestens einem Beteiligten PKH bewilligt.

7 Finanzdaten

7.1 Allgemeines

Auf Bundes- und Landesebene liegen bislang keine gesicherten Daten über den Gesamtaufwand für PKH vor. Neben den regelmäßig im StHPl. veranschlagten Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte fallen noch sonstige Ausgaben (z. B. für Sachverständige) an. Weiter sind die dem Land bei einer PKH-Bewilligung entgehenden Gerichtskosten und der mit der Verfahrensabwicklung verbundene Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Von diesem Bruttoaufwand sind Einnahmen durch Rückflüsse abzusetzen. Der RH hat den 2003 entstandenen Nettoaufwand ermittelt.

7.2 Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte

In Baden-Württemberg sind die Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte im StHPl. nach Gerichtsbarkeiten gegliedert ausgewiesen. Die Ist-Ausgaben 2003 zeigt Übersicht 4.

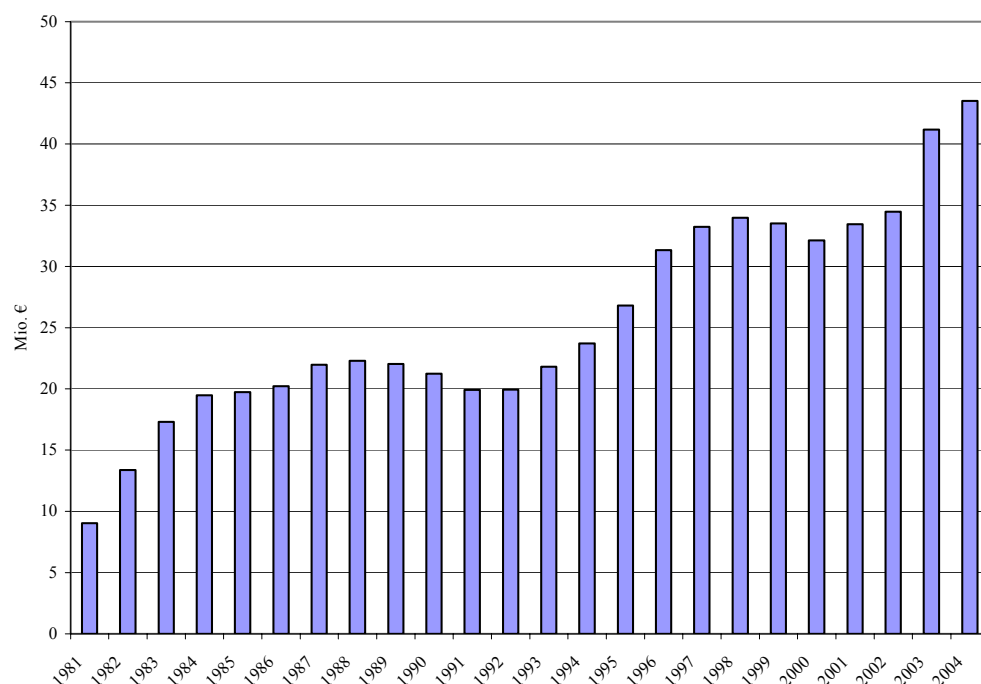
Übersicht 4: Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte im Hj. 2003

Gerichtsbarkeit	Ausgaben in Mio. €	Anteil in %
Ordentliche Gerichtsbarkeit	41,2	88,0
Verwaltungsgerichtsbarkeit	0,2	0,5
Sozialgerichtsbarkeit	0,6	1,5
Finanzgerichtsbarkeit	0,1	0,0
Arbeitsgerichtsbarkeit	4,7	10,0
Gesamt	46,8	100,0

Insgesamt wurden im Hj. 2003 etwa 46,8 Mio. € im Rahmen von PKH-Verfahren für beigelordnete Rechtsanwälte ausgegeben. Etwa 88 % entfallen auf den Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit. Seit Einführung der KLR können die Aufwendungen in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit aufgeteilt werden. Nach einer Auswertung des JuM verteilen sich die Aufwendungen in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit zu 85 % auf Familiensachen und zu 15 % auf Zivilsachen.

In der Ordentlichen Gerichtsbarkeit haben sich die Ausgaben für beigelordnete Rechtsanwälte seit Einführung der PKH im Hj. 1981 bis zum Hj. 2004 von 9 Mio. € auf 43,5 Mio. € erhöht und damit fast verfünffacht. Durch die ZPO-Änderung 2005 ist mit einem weiteren Kostenanstieg zu rechnen. Im Jahr 2002 lagen die Ausgaben noch unter 35 Mio. €. Die Ausgabenentwicklung verdeutlicht Schaubild 2.

Schaubild 2: Ausgaben für beigelordnete Rechtsanwälte in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit



7.3 Sonstige Ausgaben

Im Rahmen von PKH-Verfahren fallen neben den Aufwendungen für beigelordnete Rechtsanwälte weitere Kosten – insbesondere Ausgaben für Sachverständige – an. Nach einer Auswertung des JuM für den Bereich der Ordentlichen Gerichtsbarkeit beträgt der Aufwand für Sachverständige knapp 10 % der Aufwendungen für beigelordnete Rechtsanwälte. Bei einer Übertragung dieses Wertes auf die gesamte Justiz kann der sonstige Aufwand auf etwa 4,7 Mio. € geschätzt werden.

7.4 Ausfallende Gerichtskosten

Soweit den Antragstellern PKH bewilligt wurde, kann das Land keine Gerichtskosten erheben. Der RH hat im Rahmen seiner Prüfung die ausfallenden Gerichtskosten überschlägig ermittelt. Diese betrugen im Durchschnitt 23 % der Aufwendungen für die beigelordneten Rechtsanwälte. Für die gesamte Justiz können die entgangenen Einnahmen auf 10,8 Mio. € beziffert werden.

7.5 Verwaltungsaufwand

Die Bearbeitung der PKH-Anträge verursacht einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand. Systematische Erhebungen liegen bislang nicht vor. Im Rahmen des PEBB§Y-Projekts zur Ermittlung des Personalbedarfs in der Justiz wurde der Zeitbedarf der Rechtspfleger in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit mit 20 Minuten je PKH-Antrag angesetzt. Auf der Basis von Interviews schätzt der RH den Zeitbedarf in PKH-Verfahren bei den Richtern auf mindestens 45 Minuten und bei Unterstützungskräften auf 30 Minuten. Auf der Basis von landesweit etwa 63.000 PKH-Verfahren kann der Verwaltungsaufwand nach Richtsätzen der VwV-Kostenfestlegung auf die in Übersicht 5 angegebenen Werte geschätzt werden.

Übersicht 5: Verwaltungsaufwand für PKH-Verfahren

	Richter	Rechtspfleger	Unterstützungskräfte	Gesamt
Zeitbedarf je Verfahren in Minuten	45	20	30	
Zeitbedarf gesamt in Minuten	2.835.000	1.260.000	1.890.000	
Personalbedarf in Arbeitskraftanteilen	28,5	12,7	19,0	
Kosten je Arbeitskraftanteil in €	103.960	82.860	66.660	
Gesamtkosten in Mio. €	3,0	1,1	1,3	5,4

Der Verwaltungsaufwand kann überschlägig auf 5,4 Mio. € geschätzt werden. Dies entspricht durchschnittlich 86 € je PKH-Verfahren.

7.6 Rückfluss

Die Aufwendungen des Landes für PKH reduzieren sich um Rückflüsse, wenn die Antragsteller den Aufwand bei PKH mit Raten zurückzahlen oder ihr Vermögen für Rückzahlungen einsetzen müssen. Nach einer Sonderauswertung der LOK ergibt sich ein landesweiter Rückfluss durch Ratenzahlungen von 8,4 Mio. €. In diesem Betrag sind Rückzahlungen von PKH-Bewilligungen der letzten vier Jahre enthalten, weil nach derzeitiger Rechtslage bis zu 48 Monatsraten von den PKH-Parteien zurückgezahlt werden müssen.

Weitere Rückflüsse ergeben sich durch den Forderungsübergang unterlegener Gegner auf das Land nach § 59 RVG (bis 30. Juni 2004: § 130 BRAGO). Diese betragen nach einer Grobschätzung etwa 2,5 Mio. €. Der Gesamtrückfluss kann auf insgesamt etwa 10,9 Mio. € geschätzt werden.

7.7 Nettoaufwand des Landes für PKH

Der Nettoaufwand für PKH im Jahr 2003 wird landesweit für alle Gerichtsbarkeiten in Übersicht 6 zusammengefasst.

Übersicht 6: Nettoaufwand für PKH 2003

Bereich	Betrag in Mio. €
Beigeordnete Rechtsanwälte	46,8
Ausfallende Gerichtskosten	10,8
Sonstige Ausgaben	4,7
Verwaltungsaufwand	5,4
Rückfluss	-10,9
Nettoaufwand	56,8

Bei Berücksichtigung des Bruttoaufwands und der Rückflüsse entstand dem Land 2003 ein Nettoaufwand für PKH-Verfahren von fast 57 Mio. €. Bezogen auf den Bruttoaufwand von 67,7 Mio. € betrug die Rückflussquote 16 %. Je Verfahren ergibt sich ein durchschnittlicher Aufwand von 902 €. Die Anwaltsvergütungen betrugen durchschnittlich 743 €.

Auf Bundesebene liegen keine verlässlichen Angaben über den Nettoaufwand für PKH vor. Überschlägig kann von einem Nettoaufwand von 550 Mio. € bis 600 Mio. € ausgegangen werden.

7.8 Folgerungen

Die PKH-Ausgaben für beigeordnete Rechtsanwälte haben sich seit 1981 in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit fast verfünffacht. Der Nettoaufwand des Landes für PKH betrug 2003 etwa 57 Mio. €. 72 % der etwa 63.000 PKH-Bewilligungen wurden in Familiensachen vor den Amtsgerichten gewährt.

Der RH hält angesichts der prekären Lage der öffentlichen Haushalte eine Begrenzung des PKH-Aufwands für geboten.

8 Statistik

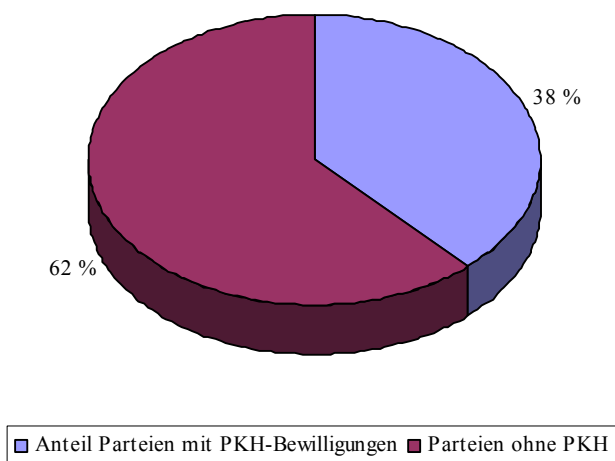
8.1 Bewilligungen

Der RH hat die PKH-Bewilligungspraxis in Baden-Württemberg anhand der Justizstatistik 2003 und den Ergebnissen seiner Querschnittsprüfung analysiert. In allen Gerichtsbarkeiten wurden 2003 etwa 63.000 PKH-Anträge positiv beschieden. Über 45.000 Bewilligungen entfielen auf Familiensachen vor den Amtsgerichten (72 %). Dieser Bereich wurde vom RH schwerpunktmäßig analysiert.

Eine Auswertung der Justizstatistik 2003 für die Familienverfahren vor dem Amtsgericht führt zu folgenden Kernaussagen:

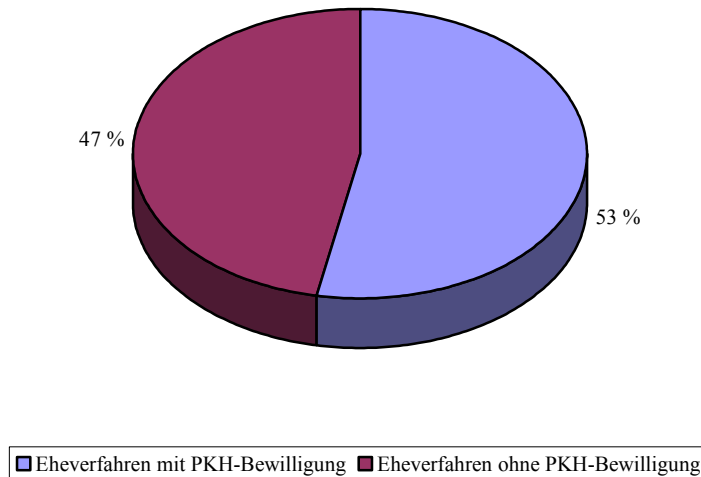
- Von den 63.472 Familiensachen entfielen 30.339 auf Eheverfahren (48 %), davon 29.980 auf Scheidungsverfahren (47 % der Familiensachen). Bei den Eheverfahren handelte es sich weitestgehend um Scheidungsverfahren (99 %).
- In den 30.339 Eheverfahren gab es 22.885 PKH-Bewilligungen (75 %, d. h. 38 % aller Parteien), bei den sonstigen Familiensachen betrug diese Relation 68 %. Etwa 36 % aller PKH-Bewilligungen im Land entfielen auf Scheidungsverfahren.

Schaubild 3: Anteil der Parteien mit und ohne PKH-Bewilligung in Eheverfahren



- In 53 % aller Eheverfahren wurde einer oder beiden Parteien PKH bewilligt. Damit wurden Scheidungskosten in mehr als der Hälfte aller Verfahren zumindest teilweise von der öffentlichen Hand getragen.

Schaubild 4: Anteil der Eheverfahren mit und ohne PKH-Bewilligung



- In 41 % der Eheverfahren erhielten beide Parteien PKH. In über der Hälfte der Verfahren wurde demnach der gegnerischen Partei keine PKH bewilligt.

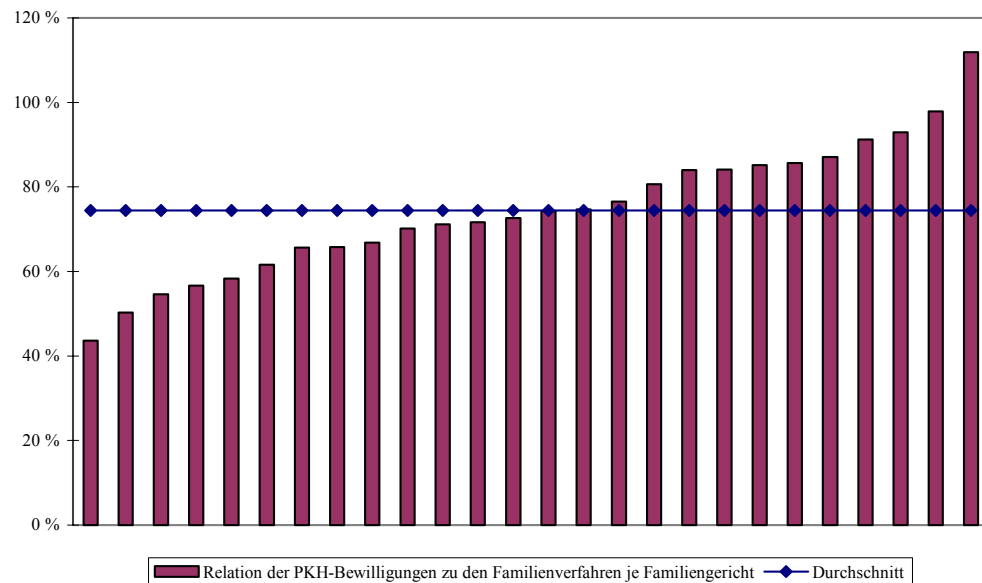
Die Zahl der Ehescheidungen hat sich in Baden-Württemberg zwischen 1980 bis 2004 fast verdoppelt. Im Jahr 2004 wurden 95 % der Scheidungen nach einjähriger oder dreijähriger Trennung ausgesprochen. In 47 % der geschiedenen Ehen waren keine minderjährigen Kinder vorhanden.

Die den Scheidungsverfahren weit überwiegend vorausgehende Trennungsphase ist für die Parteien häufig mit erhöhten finanziellen Aufwendungen, z. B. durch Haushaltsgründung oder Umzugskosten, verbunden. Die zu Beginn der Trennungsphase teilweise noch vorhandenen Finanzreserven werden bis zum Beginn des Scheidungsverfahrens oft aufgebraucht. Es ist nicht auszuschließen, dass dies bei der derzeitigen Rechtslage in dem Bewusstsein geschieht, dass der Staat die Scheidungskosten bei PKH-Bewilligung ohne Raten als „Zuschuss“ übernimmt. Entsprechende Rücklagen werden daher weder vorgehalten noch gebildet. Insofern stellt sich die Frage, ob ein öffentlicher Bewusstseinswandel durch eine grundsätzliche Umstellung auf Darlehensbasis (PKH mit Raten) herbeigeführt werden sollte.

Der RH und die StRPA haben bei 26 von 71 Familiengerichten Daten mit dem Ziel analysiert, Unterschiede in der Bewilligungspraxis festzustellen.

Die Relation der PKH-Bewilligungen zu den Familienverfahren ist in Schaubild 5 dargestellt. Nachdem in den Verfahren regelmäßig zwei Parteien beteiligt sind, könnte theoretisch ein Höchstwert von 200 % erreicht werden, wenn in allen Verfahren beiden Parteien PKH bewilligt werden würde.

Schaubild 5: Relation der PKH-Bewilligungen zu den Familienverfahren bei den untersuchten Familiengerichten



Das Schaubild 5 zeigt bei den geprüften Gerichten eine deutliche Streuung zwischen 44 % und 112 %. Der Durchschnittswert der geprüften Gerichte liegt bei 74 %. Nach der landesweiten Justizstatistik beträgt dieser Wert 71 %.

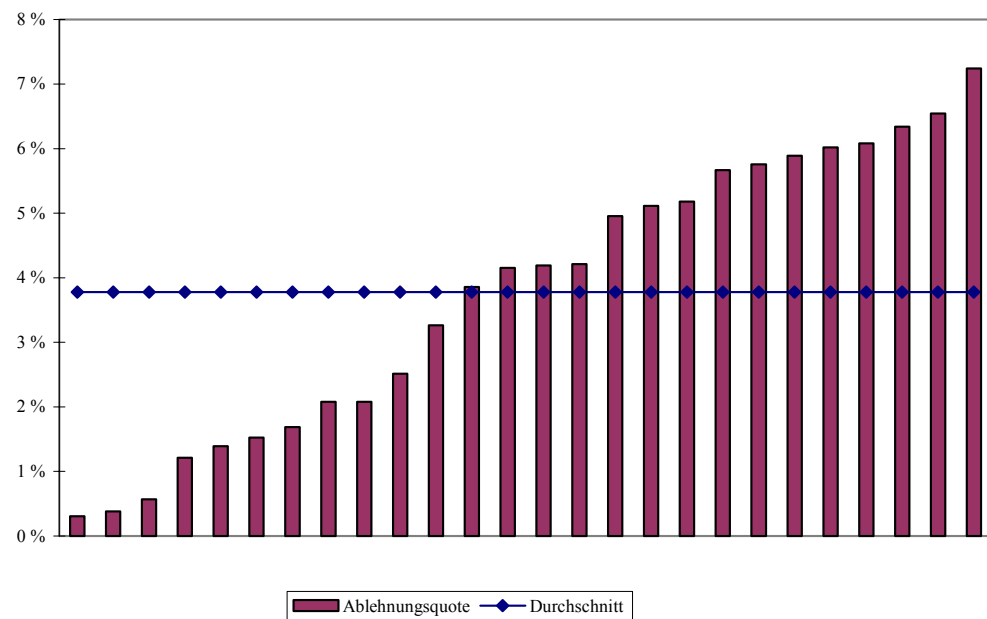
Bei Gerichten mit unterdurchschnittlicher Bewilligungsquote wurde von den Richtern in den geführten Interviews darauf hingewiesen, dass eine restriktive Verfahrensweise bei PKH-Bewilligungen zu einer Absenkung der PKH-Anträge führt, weil die Anwaltschaft aussichtslose Anträge bereits herausfiltert.

8.2 Ablehnungen

Nach der landesweiten Justizstatistik werden in Familiensachen 4,1 % der PKH-Anträge abgelehnt. Die Ablehnungsquote betrug in Eheverfahren 2,7 % und in sonstigen Familiensachen 6,1 %. Ursache dürfte sein, dass bei Scheidungsverfahren die „Erfolgsaussicht“ regelmäßig gegeben ist. Die fehlende Erfolgsaussicht spielt jedoch auch bei sonstigen Familienverfahren eine geringe Rolle.

Bei den 26 geprüften Familiengerichten wurde ausgewertet, in welchem Umfang PKH-Anträge abgelehnt wurden. Die Ablehnungsquote als Relation zwischen Ablehnungen und Anträgen zeigt Schaubild 6.

Schaubild 6: Ablehnungsquote bei PKH-Anträgen der untersuchten Familiengerichte

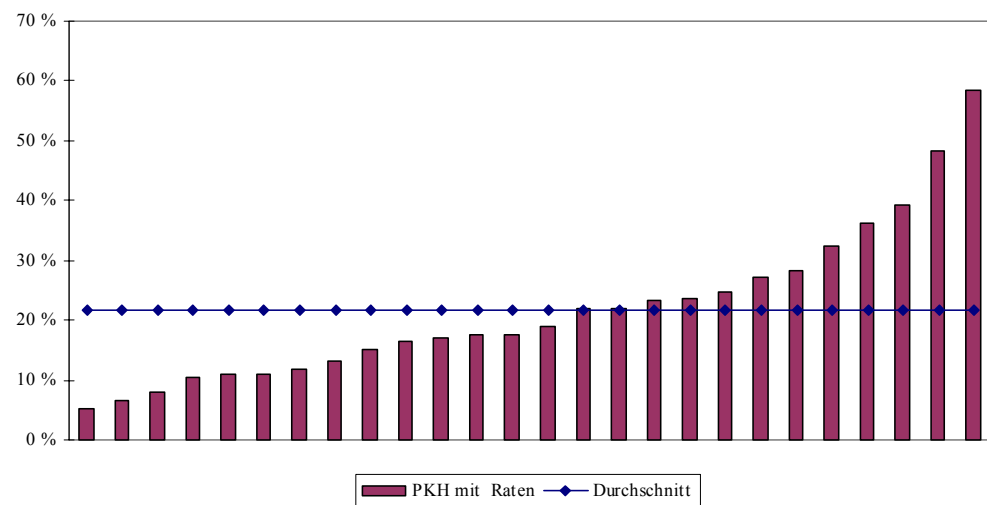


Die Ablehnungsquote der einzelnen Amtsgerichte weist eine erhebliche Streuung zwischen 0,3 % und 7,2 % auf. Im Durchschnitt der geprüften Amtsgerichte wurden 3,8 % der PKH-Anträge abgelehnt.

8.3 PKH-Bewilligung mit Raten

Wenn die Antrag stellende Partei nach der Einkommensberechnung gemäß § 115 ZPO Einkommen einzusetzen hat, wird PKH mit Raten bewilligt. PKH wurde in Familiensachen nach der landesweiten Justizstatistik zu 23 % mit Raten und zu 77 % ohne Raten bewilligt. Aus Schaubild 7 ergeben sich die Anteile der Ratenbewilligungen bei den 26 geprüften Familiengerichten.

Schaubild 7: Anteile der PKH-Bewilligungen mit Raten bei den untersuchten Familiengerichten



Der Durchschnitt beträgt bei den geprüften Gerichten 22 %. Die Anteile der Bewilligungen mit Raten schwanken dabei sehr stark (zwischen 5 % und 59 %). Auch diese Bandbreite deutet auf eine unterschiedliche Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen hin; sie ist aus der unterschiedlichen Sozialstruktur der Gerichtsbezirke allein nicht zu erklären.

8.4 Folgerungen

Der RH hält es für ein bemerkenswertes Ergebnis, dass die Finanzierung von Scheidungen durch die öffentliche Hand eher den Regel- als den Ausnahmefall darstellt. In 53 % der Verfahren wird das Eheverfahren zumindest teilweise vom Land finanziert. Überwiegend handelt es sich um einen verlorenen Zuschuss, weil die Kosten nur in 23 % der Verfahren ratenweise zurückgezahlt werden. In Eheverfahren werden in aller Regel die Kosten gegeneinander aufgehoben und die PKH-Parteien tragen – im Gegensatz etwa zu Zivilverfahren – kein Prozessrisiko.

Die großen Bandbreiten in den Bewilligungskennzahlen sind nicht allein auf die unterschiedliche Sozialstruktur in den Gerichtsbezirken zurückzuführen. Sie deuten auf eine uneinheitliche Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen hin. Der RH hält bei einer intensiveren Überprüfung der Bedürftigkeit bei PKH-Anträgen Ausgabensenkungen für möglich.

9 Bearbeitungsweise der PKH-Anträge

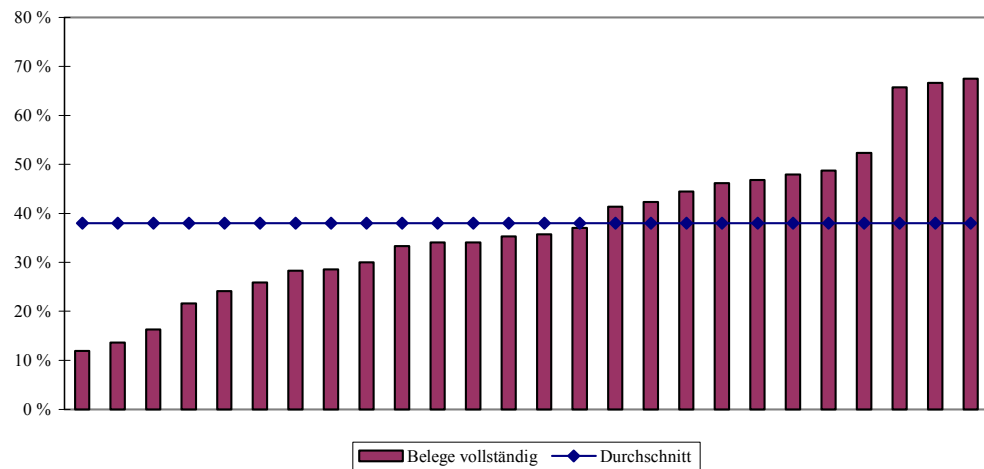
9.1 Vollständigkeit der PKH-Akten

PKH wird nach § 114 Abs. 1 ZPO nur auf Antrag gewährt. Im PKH-Verfahren überprüfen die Gerichte die Bedürftigkeit des Antragstellers anhand des beizufügenden Vordrucks für die „Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse“. Diese Überprüfung wird von den Richtern vorgenommen.

Der RH und die vier StRPÄ haben bei 26 Familiengerichten die Bearbeitungsweise der Richter bei der Bedürftigkeitsprüfung untersucht. Die Analyse der ausgewerteten PKH-Verfahren ergab bei Familiensachen vor den Amtsgerichten folgendes Ergebnis:

- Der amtlich vorgeschriebene Vordruck war in 6 % der geprüften Verfahren nicht in den Akten.
- In 28 % der Anträge waren die Angaben im Vordruck unvollständig. Sehr häufig fehlten Angaben zu Weihnachts- oder Urlaubsgeld. Beim Kapitalvermögen wurden Angaben zu Guthaben häufig nicht ausgefüllt.
- Die beizufügenden Belege zu den Angaben im Vordruck waren nur in 38 % der PKH-Verfahren vollständig in den Akten. Die Belege waren in 25 % der Verfahren nicht aktuell. Zwischen den geprüften Familiengerichten ergaben sich die in Schaubild 8 dargestellten Unterschiede in der Bearbeitungsweise.

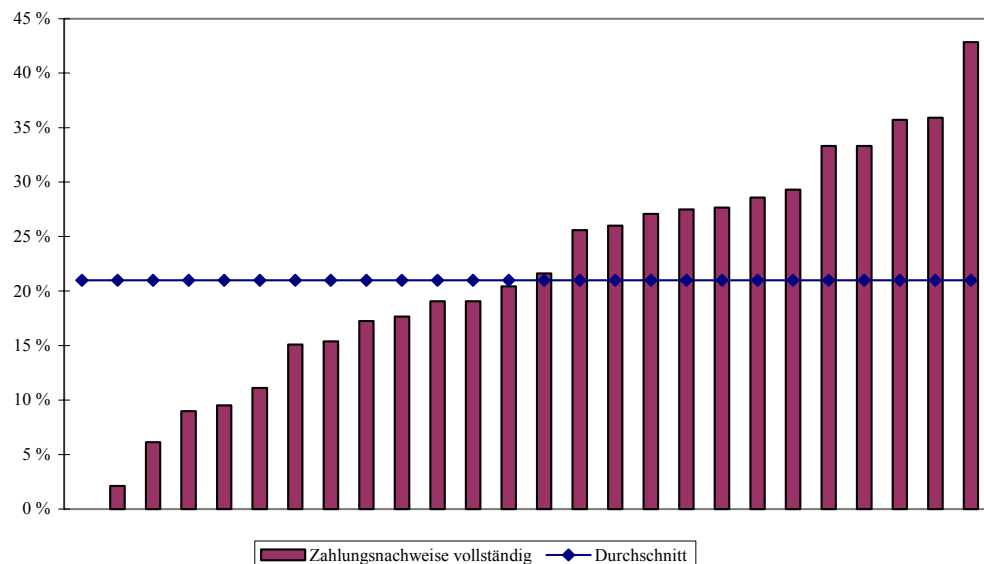
Schaubild 8: Anteil der PKH-Anträge mit vollständigen Belegen bei den untersuchten Familiengerichten



Das Schaubild 8 verdeutlicht erhebliche Bearbeitungsunterschiede bei der Bedürftigkeitsprüfung. Die Bandbreite der PKH-Anträge mit vollständigen Belegen erstreckt sich bei den geprüften Gerichten zwischen 12 % und 68 %.

- Zahlungsnachweise waren nur in 21 % der Verfahren vollständig in den Akten. In Schaubild 9 wird aufgezeigt, wie hoch der Anteil der PKH-Verfahren bei den geprüften Familiengerichten ist, in denen in den Akten ein vollständiger Zahlungsnachweis vorhanden ist.

Schaubild 9: Anteil der PKH-Anträge mit vollständigen Zahlungsnachweisen bei den untersuchten Familiengerichten



Die Bandbreite der Akten mit vollständigem Zahlungsnachweis liegt bei den geprüften Amtsgerichten zwischen 0 % und 43 %.

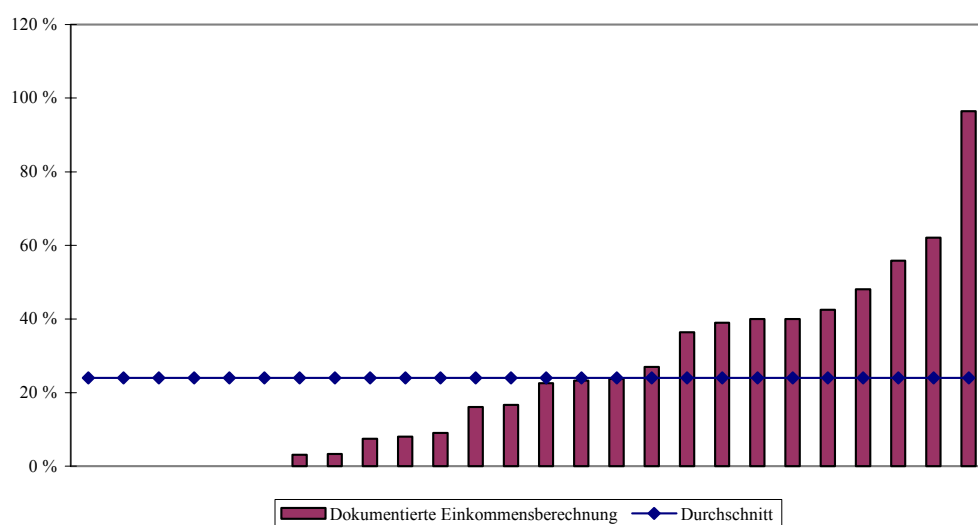
Die häufig unzureichende Bedürftigkeitsprüfung führt zu einer teilweise großzügigen und uneinheitlichen Bewilligungspraxis. Sie erhöht den PKH-Aufwand.

9.2 Dokumentation der Einkommensberechnung

Die Berechnung des einzusetzenden Vermögens oder Einkommens wurde bei den geprüften Gerichten in Baden-Württemberg regelmäßig von den Richtern vorgenommen. Die Übertragung von vorbereitenden Tätigkeiten auf Rechtspfleger oder Unterstützungskräfte – wie in einzelnen anderen Ländern zumindest teilweise praktiziert – war nicht festzustellen.

Der RH und die StRPÄ haben in ihrer Querschnittsprüfung ausgewertet, in wie vielen Fällen bei den geprüften Familiengerichten die Einkommensberechnung in den PKH-Akten dokumentiert war. Hierbei wurden zunächst die Anträge von Sozialhilfeempfängern nicht berücksichtigt, in denen eine Detailberechnung wegen offensichtlicher Bedürftigkeit des Antragstellers nicht erforderlich ist. Das Ergebnis zeigt Schaubild 10.

Schaubild 10: Dokumentierte Einkommensberechnungen in PKH-Verfahren bei den untersuchten Familiengerichten



Die Werte bewegen sich zwischen 0 % und 96 %. In sechs der 26 Familiengerichte war in keinem geprüften Fall eine Einkommensberechnung in den Akten dokumentiert. Der Durchschnitt wurde bei den Familiensachen mit 24 % ermittelt. Die stark divergierenden Werte verdeutlichen die unterschiedliche Bearbeitungsweise. Während ein Teil der Richter in allen Verfahren Berechnungen dokumentierte, wurde dies von anderen Richtern nie praktiziert. Die Richter führten hierzu in den geführten Interviews teilweise aus, dass Berechnungen zwar regelmäßig durchgeführt, diese aber nicht dokumentiert würden.

Den Richtern steht zur Einkommensberechnung regelmäßig ein DV-Programm zur Verfügung. Soweit Berechnungen in den Akten dokumentiert waren, wurden diese zu 54 % manuell und zu 46 % mit DV-Unterstützung durchgeführt.

9.3 Prozesskostenvorschuss

PKH kann nicht verlangt werden, wenn die Partei einen Anspruch auf Prozesskostenvorschuss nach § 1360 a BGB hat. Nach dem Ergebnis der Querschnittsuntersuchung wurde in Eheverfahren nur bei deutlich unter 1 % der PKH-Anträge auf einen Prozesskostenvorschuss gegen den Ehegatten verwiesen, obwohl 59 % der Ehegatten keine PKH bewilligt wurde. PKH-Anträge werden in der Praxis nur in seltenen Ausnahmefällen mit sehr hohem Einkommen wegen eines Anspruchs auf Prozesskostenvorschuss abgelehnt. Die derzeitigen Bestimmungen über den Prozesskostenvorschuss sind offensichtlich nicht geeignet, den PKH-Aufwand insbesondere in Eheverfahren spürbar zu begrenzen.

9.4 Zeitpunkt der PKH-Entscheidung

Nach dem Ergebnis der Querschnittsuntersuchung wurde die PKH-Entscheidung in 15 % der Familiensachen und in 32 % der Zivilverfahren vor dem Amtsgericht erst im Termin getroffen. Bei PKH-Bewilligungen im Termin liegen häufig unvollständige Unterlagen als Entscheidungsgrundlage vor. Inwieweit ein Zusammenhang zwischen der Vergleichsbereitschaft der Parteien und der PKH-Entscheidung besteht, kann vom RH nicht beurteilt werden.

9.5 Folgerungen

Nach Auffassung des RH muss die Einkommensberechnung als Grundlage für die Bewilligungsentscheidung dokumentiert werden. Die fehlende Dokumentation führt regelmäßig zu Problemen, wenn Beschwerde gegen die PKH-Entscheidung nach § 127 Abs. 3 ZPO eingelegt wird oder die PKH-Entscheidung bei wesentlicher Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse später vom Rechtspfleger geändert werden soll.

Der RH hält die deutlich unterschiedliche Bearbeitungsweise der Richter für problematisch. Es ist ein Zusammenhang zwischen unzureichender Bearbeitungsweise und Bewilligungsquote im PKH-Bereich erkennbar. Eine intensivere und nachvollziehbarere Bedürftigkeitsprüfung erscheint auch im Interesse einer Aufwandsreduzierung dringend erforderlich.

Die derzeitigen Regelungen über den Prozesskostenvorschuss führen in der Praxis zu keiner nennenswerten Reduzierung des PKH-Aufwands.

10 Einkommensberechnung

10.1 Rechtslage

Die Partei hat nach § 115 Abs. 1 ZPO ihr Einkommen einzusetzen. Vom Einkommen sind jedoch zunächst abzusetzen:

- Beträge nach § 82 Abs. 2 und 3 SGB XII (insbesondere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und ggf. ein Erwerbsfreibetrag).
- Absetzungsbeträge für die Partei und den Ehegatten oder Lebenspartner und jede weitere gesetzlich zu unterhaltende Person.
- Kosten der Unterkunft und Heizung.
- Weitere Beträge für besondere Belastungen.

Verbleibt nach Abzug dieser Absetzungen ein einzusetzendes „Resteinkommen“, so erhält der Antragsteller – bis zu einer streitwertabhängigen Obergrenze – PKH mit Raten.

10.2 Vergleich PKH und Sozialhilfe

Nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dürfen die Einkommensgrenzen bei der PKH das sozialhilferechtliche Existenzminimum nicht unterschreiten. Die Bestimmungen über die Regelsätze in der Sozialhilfe wurden zum 1. Januar 2005 im SGB XII neu geregelt. Bei der PKH wurden zum 1. April 2005 in § 115 ZPO die Grundlagen für die Absetzungsbeträge verändert. Einen Vergleich der Einkommensgrenzen für die Leistungen zeigt Übersicht 7.

Übersicht 7: Einkommensgrenzen bei Sozialhilfe und PKH (kumulierte Beträge)

Haushalt (Personenzahl)	Sozialhilfe in €	Prozesskostenhilfe (Absetzungsbeträge) in €	Differenz in €	Differenz in %
1	345	380	35	10
2	621	760	139	22
3*	828	1.026	198	24
4*	1.035	1.292	257	25

* Person 3 und 4: Kinder bis 14. Lebensjahr

Die PKH-Absetzungsbeträge liegen ab zwei Personen deutlich über den Sozialhilfesätzen. Bei einer Gewichtung nach Haushaltsgrößen ergibt sich im PKH-Bereich gegenüber der Sozialhilfe ein um 131 € höherer Betrag. Nach einer Analyse des RH über die Einkommensverteilung im Grenzbereich würden bei Festlegung der PKH-Absetzungsbeträge auf Sozialhilfeniveau etwa 11 % der Empfänger künftig PKH mit Raten statt – wie nach derzeitiger Rechtslage – PKH ohne Raten erhalten. Dies würde die PKH-Aufwendungen um etwa 5 Mio. € verringern.

Eine Gegenüberstellung ausgewählter Empfängerquoten in der PKH und der Sozialhilfe zeigt Übersicht 8.

Übersicht 8: Empfängerquoten von PKH und Sozialhilfe

Personenkreis	Empfängerquote in %
Prozesskostenhilfe ohne Raten in Eheverfahren	29
Sozialhilfe (allein stehende Frauen bis 65. Lebensjahr)	3
Sozialhilfe (allein erziehende Frauen)	21

Die PKH-Empfängerquote in Eheverfahren liegt weit über den Sozialhilfequoten allein stehender Frauen bis zum 65. Lebensjahr und allein erziehender Frauen, die wiederum über den entsprechenden Quoten der Männer liegen.

Bei der Bewertung der PKH-Absetzungsbeträge ist auch zu berücksichtigen, dass vom Nettoeinkommen weitere Abzüge vorgenommen werden. Die Einkommensberechnung eines 4-Personen-Haushalts mit einem Erwerbstätigen und zwei Kindern unter 14 Jahren nach der seit 1. April 2005 geltenden Rechtslage wird exemplarisch in Übersicht 9 aufgezeigt.

Übersicht 9: Einkommensberechnung eines 4-Personen-Haushalts

Parameter	Betrag in €
Nettoeinkommen	2.000,00
Absetzungsbeträge	-1.292,00
Erwerbsfreibetrag	-172,50
Unterkunft und Heizung	-500,00
Besondere Belastungen	-35,50
Einzusetzendes Einkommen	0,00

Der erwerbstätige Antragsteller und sein erwerbsloser Ehegatte erhalten in einem Eheverfahren PKH ohne Raten. Nach der Erwerbstätigenstatistik des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg erzielten 92 % der weiblichen und 62 % der männlichen Erwerbstätigen ein monatliches Nettoeinkommen von unter 2.000 €. Dies entspricht etwa dem Nettoeinkommen eines Verwaltungsangestellten in Verg.Gr. VI b BAT (31. Lebensjahr).

Nach derzeitiger Rechtslage würde einem erwerbstätigen Ehepartner mit zwei Kindern bis zu einem Nettoeinkommen von etwa 2.850 € in einem Eheverfahren PKH mit Raten bewilligt. Dies entspricht etwa dem Nettoeinkommen eines 39-jährigen Juristen im Angestelltenverhältnis (Verg.Gr. II a BAT) beim Land.

Eine Angleichung der PKH-Absetzungsbeträge auf das Sozialhilfeniveau hätte zur Folge, dass im Grenzbereich anstelle von PKH ohne Raten PKH mit Raten gewährt würde. Die Rechtsverfolgung der PKH-Empfänger würde nicht vereitelt, sondern die Kostentragung des Landes von Zuschuss- auf Darlehensbasis umgestellt.

10.3 Praxis der Einkommensberechnung

In der Praxis der Einkommensberechnung ist generell in folgenden Bereichen eine großzügige Praxis festzustellen:

- Jährlich einmalige Einkünfte werden nur selten angegeben und berücksichtigt (z. B. Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld);
- hohe Mietaufwendungen bzw. Belastungen für das Eigenheim werden oftmals akzeptiert;
- besondere Belastungen werden häufig abgesetzt (z. B. Verpflichtungen aus Verbraucherkredit und Versicherungen, Lebensversicherungen, Sparverträgen).

In den geführten Interviews zur Bedürftigkeitsprüfung wiesen die Richter häufig darauf hin, dass in Anbetracht des hohen Geschäftsanfalls eine intensive Auseinandersetzung mit der äußerst komplexen Rechtslage im Sozialhilfebereich mit vertretbarem Aufwand kaum zu bewältigen sei. Insofern werde die PKH-Entscheidung im Zweifel eher großzügig gehandhabt. In diesem Zusammenhang wurde teilweise auch eine Konzentration der Bedürftigkeitsprüfung innerhalb der Gerichte angeregt.

10.4 Folgerungen

Die Absetzungsbeträge bei der PKH liegen inzwischen insbesondere bei Mehrpersonen-Haushalten deutlich über den Sozialhilfesätzen. In Kombination mit der häufig großzügigen Bearbeitungsweise durch die Richter trug dies zu dem starken Anstieg der PKH-Aufwendungen in den letzten Jahren bei.

Eine Angleichung der PKH-Absetzungsbeträge und der Sozialhilferegelsätze würde zu Einsparungen von 5 Mio. € führen. Eine Anpassung des Erwerbsfreibetrags auf die bis 2004 geltende Rechtslage hätte weitere Einsparungen von 2 Mio. € zur Folge. Diese Rechtsänderungen mit einem Einsparvolumen von 7 Mio. € sollten in die weiteren Reformüberlegungen einbezogen werden.

Der RH ist sich bewusst, dass in der politischen Gesamtbewertung neben finanziellen auch soziale Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Er hält es jedoch im Hinblick auf die eingetretene Kostenexplosion für erforderlich, diese Diskussion unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen für die Länderhaushalte intensiv zu führen. Dabei sollte beachtet werden, dass im Grenzbereich eine Umstellung von einer Zuschusslösung (PKH ohne Raten) auf eine Darlehensbasis (PKH mit Raten) die Folge wäre.

11 Vermögensprüfung

11.1 Rechtslage und Ablehnungsquote

Gemäß § 115 Abs. 2 ZPO hat die Partei ihr Vermögen einzusetzen, soweit dies zumutbar ist. § 90 SGB XII (bis 2004: § 88 BSHG) gilt entsprechend. Bei der Vermögensberechnung für die PKH ist das zumutbar verwertbare Vermögen einzusetzen. Hierbei ist ein Vermögensfreibetrag in Höhe von mindestens 1.600 € (bis 2004: 1.279 €) für den Antragsteller zu berücksichtigen. Zum Schonvermögen zählt ein Kraftfahrzeug unabhängig davon, ob dies für eine Erwerbstätigkeit benötigt wird.

Von den 1.693 geprüften PKH-Anträgen wurden 66 abgelehnt (3,9%). Der Ablehnungsgrund war lediglich in 13 Fällen einzusetzendes Vermögen. Dies entspricht 0,8 % der Anträge.

11.2 Praxis der Vermögensprüfung

In der gerichtlichen Praxis wird die Vermögensprüfung nur mit geringer Intensität vorgenommen. Nach den Prüfungsfeststellungen sind die Angaben zum Vermögen in den PKH-Anträgen häufig unvollständig. Weiter sind Belege oftmals nicht in den Akten. Vermögenszuwächsen aus den gerichtlichen Verfahren wird nur selten nachgegangen, obwohl sich in 9 % der geprüften Verfahren Hinweise auf entsprechende Forderungen ergeben haben. Der Justiz fehlt bislang ein rechtliches Instrumentarium für einen automatisierten Datenabgleich mit Sozialversicherungsträgern und dem Bundesamt für Finanzen.

11.3 Verwertbarkeit von Vermögen

Bei einem Teil der Antragsteller ist zwar Vermögen vorhanden, dieses ist aber nicht verwertbar. Exemplarisch seien folgende Konstellationen genannt:

- Etwa 13 % der PKH-Parteien verfügten über Grundbesitz. Dieser muss nicht eingesetzt werden, wenn er für Wohnzwecke selbst genutzt ist.
- Häufig muss Vermögen nach obergerichtlichen Entscheidungen nicht eingesetzt werden, wenn mit der Verwertung ein Vermögensverlust verbunden ist. Unter dieser Fallgestaltung sind insbesondere Lebensversicherungen und Bausparverträge zu nennen.

Bei den Interviews mit den Richtern und Rechtspflegern wurde häufig beklagt, dass das Grundvermögen aufgrund der obergerichtlichen Rechtsprechung zu wenig berücksichtigt werde. So werde die Beleihung, Abtretung oder Belastung oder auch der Verkauf von Vermögensgegenständen nicht praktiziert. Eine Tilgungsstreckung oder das Ruhen von Beitragszahlungen werden durch die Rechtsprechung verhindert.

11.4 Folgerungen

Der Einsatz von Vermögen spielt gegenwärtig bei der PKH-Bewilligung eine vernachlässigbare Rolle. Die Justiz hat bislang kein Instrumentarium, die Angaben der Antragsteller zu überprüfen. Insofern ist eine ins Gewicht fallende Dunkelziffer nicht auszuschließen.

12 Beschwerderecht der Staatskasse

12.1 Rechtsgrundlage und Überprüfungspraxis

Den Bezirksrevisoren steht als Vertretern der Staatskasse ein Beschwerderecht nach § 127 Abs. 3 ZPO bei PKH-Bewilligungen ohne Raten zu. Nach der AV des JuM vom 15. September 1997 (ab 1. Januar 2005: VwV vom 9. August 2004) übersenden die Gerichte den Revisoren Listen über die PKH-Bewilligungen, aus denen die Bezirksrevisoren regelmäßig stichprobenweise Akten zur Detailprüfung anfordern sollen.

Der RH hat bei 33 Bezirksrevisoren der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und der einbezogenen Fachgerichtsbarkeiten eine Fragebogenaktion über die Anwendung des Beschwerderechts in PKH-Verfahren durchgeführt. Weiter wurden Jahresberichte der Bezirksrevisoren im Hinblick auf Aussagen zu PKH-Verfahren ausgewertet. Die wesentlichen Angaben der Bezirksrevisoren sind in Übersicht 10 dargestellt.

Übersicht 10: Beschwerderecht der Bezirksrevisoren in PKH-Verfahren

Parameter	Anzahl	In %
PKH-Bewilligungen	39.040	100,0
Beigezogene Akten	2.406	6,2
Eingelegte Beschwerden	311	0,8
Erfolgreiche Beschwerden	160	0,4

Zehn der 33 Bezirksrevisoren (30 %) verzichten auf die Beiziehung von PKH-Akten und üben somit das Beschwerderecht faktisch nicht aus. Einzelne Bezirksrevisoren haben sogar auf die Vorlage der Listen ganz verzichtet. Die eingesetzten Listen enthalten sehr unterschiedliche Angaben. Bei der Sozialgerichtsbarkeit wurden dem Bezirksrevisor sämtliche Akten zur Prüfung vorgelegt. In der Ordentlichen Gerichtsbarkeit lag der Höchstwert der beigezogenen Akten bei 19 % der Fälle.

Die Bezirksrevisoren haben den zeitlichen Aufwand für das Beschwerdeverfahren geschätzt. Landesweit ergibt sich ein überschlägiger Aufwand von insgesamt 1,5 AKA. Auf der Basis der VwV-Kostenfestlegung kann hieraus ein Verwaltungsaufwand von rd. 120.000 € errechnet werden. Bei 160 erfolgreichen Beschwerden können bei Ansatz des Durchschnittsaufwands etwa 120.000 € zusätzliche Einnahmen erzielt werden. Bei realistischer Einschätzung der tatsächlichen Rückflussquote ist lediglich mit Einnahmen von etwa 85.000 € zu rechnen. Weiter ist der mit der Änderung der PKH-Entscheidung und der Kosteneinziehung verbundene Aufwand zu berücksichtigen.

Bei den Beschwerdeverfahren ist neben den unmittelbaren finanziellen Ergebnissen auch deren präventive Wirkung zu berücksichtigen. Die Auseinandersetzung der Richter mit den Beschwerden trägt dazu bei, die Sensibilität gegenüber einer großzügigen Bewilligungspraxis zu erhöhen. Diese Präventivwirkung ist höher einzuschätzen als die durch erfolgreiche Beschwerden unmittelbar erzielbaren Einnahmen.

12.2 Folgerungen

Der RH spricht sich für eine Fortführung der stichprobenweisen Überprüfung von PKH-Verfahren ohne Raten durch die Bezirksrevisoren aus. Eine Mindeststichprobe von 2 % der PKH-Bewilligungen ohne Raten erscheint sachgerecht. Einen vollständigen Verzicht auf Prüfungen – wie dies von einigen Bezirksrevisoren praktiziert wird – hält der RH für nicht vertretbar.

Der RH hält eine Überarbeitung der Listen mit dem Ziel für erforderlich, beanstandungsträchtige Basisdaten mit vertretbarem Verwaltungsaufwand darzustellen, sofern nicht eine Kopie der Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse beigelegt wird.

13 Rückfluss

13.1 Allgemeines

Ein Teil der (zunächst) vom Land getragenen PKH-Aufwendungen fließt wieder in den Justizhaushalt zurück. Hierbei sind im Wesentlichen folgende Konstellationen zu unterscheiden:

- Rückfluss bei PKH-Bewilligung mit Raten.
- Rückfluss bei nachträglicher Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse.
- Kostentragungspflicht der gegnerischen Partei.

13.2 Rückfluss bei PKH-Bewilligung mit Raten

Die Partei hat nach § 115 Abs. 1 ZPO ihr Einkommen einzusetzen. Vom einzusetzenden Einkommen sind höchstens 48 Monatsraten aufzubringen. Das Gericht setzt nach § 120 Abs. 1 ZPO mit der Bewilligung der PKH zu zahlende Monatsbeträge und aus dem Vermögen zu zahlende Beträge fest. Die PKH-Bewilligung bewirkt nach § 122 Abs. 1 ZPO u. a., dass die Landeskasse die Gerichtskosten und die Ansprüche der beigeordneten Rechtsanwälte nur nach den Bestimmungen des Gerichts geltend machen kann.

Nach der Justizstatistik 2003 wurden in Familiensachen bei 23 % der Bewilligungen Raten festgesetzt. Die tatsächlichen Rückzahlungen liegen unterhalb der festgesetzten Rückzahlungsbeträge. Zum einen ergeben sich Ausfälle, weil die PKH-Parteien festgesetzte Raten nicht zahlen. Andererseits führt auch die Begrenzung auf 48 Monatsraten zu Einnahmeausfällen. Nachdem bislang keine gesicherten Werte über das tatsächliche Rückflussvolumen vorlagen, hat der RH auf der Basis einer Sonderauswertung der LOK Kennzahlen ermittelt. Hierbei wurde der tatsächliche Mittelrückfluss bei PKH-Bewilligungen mit Raten über den Zeitraum 1999 bis 2003 untersucht. Hierbei ergab sich ein tatsächlicher Rückfluss von 66 % der angeordneten Soll-Beträge.

Der RH hat weiter bei den geprüften PKH-Bewilligungen analysiert, inwieweit bei PKH mit Raten durch die Begrenzung auf 48 Monatsraten der Rückfluss verringert wird. Danach wird in 23 % der Verfahren der Rückzahlungsbetrag nicht erreicht. Bezogen auf alle PKH-Bewilligungen mit Raten ergibt sich ein Einnahmeausfall von 11 % (rd. 1,6 Mio. €).

Eine weitere Auswertung ergab im Hj. 2003 bei allen Gerichtsbarkeiten Rückzahlungen von 8,4 Mio. €. Bezogen auf die gesamten Aufwendungen des Landes bei Rechtsanwaltsvergütungen, sonstige Auslagen (Sachverständige usw.) und entgangene Gerichtskosten ergibt sich eine Rückflussquote von 13 %. Sie deckt sich in etwa mit der vom JuM geschätzten Rückflussquote von 20 %, die sich nur auf Rechtsanwaltsvergütungen und sonstige Auslagen bezieht.

13.3 Nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

13.3.1 Rechtsgrundlagen

Das Gericht kann nach § 120 Abs. 4 ZPO die Entscheidung über die zu leistenden Zahlungen in einem Zeitraum von vier Jahren ändern, wenn sich die für die PKH maßgebenden persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben. Auf Verlangen des Gerichts hat sich die Partei darüber zu erklären, ob eine Änderung der Verhältnisse eingetreten ist. Nach derzeitiger Rechtslage gibt es keine Anzeigepflicht der Partei. Die Initiative für die Überprüfung liegt beim Gericht. In der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit ist der Rechtspfleger für nachträgliche Änderungen zuständig, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit der Richter.

13.3.2 Überprüfungspraxis

Der RH und die vier StRPÄ haben die Überprüfungspraxis der Gerichte untersucht. Hierbei sollten insbesondere Aussagen darüber gewonnen werden, ob die Gerichte die wirtschaftliche Situation nachträglich überprüfen und zu welchem finanziellen Ergebnis diese Verfahren führen. Das Ergebnis der Untersuchung zeigt Übersicht 11.

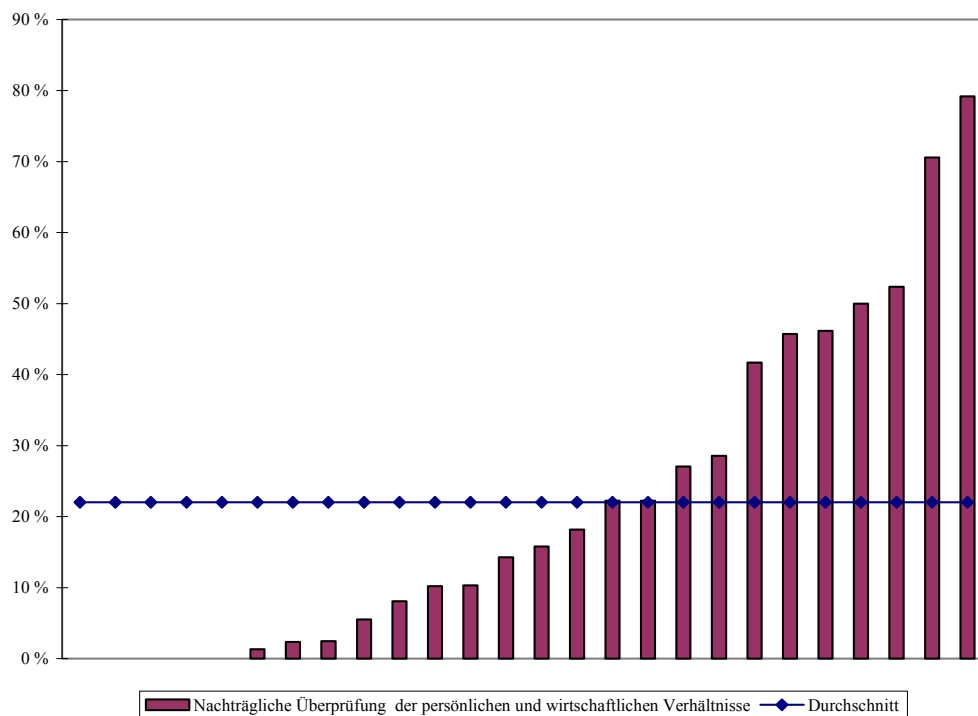
Übersicht 11: Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im PKH-Verfahren (in % aller PKH-Bewilligungen)

Gericht/ Verfahrensart	Keine Überprüfung (ohne Begründung)	Keine Überprüfung (mit Begründung)	Überprüfung	Änderung der Entscheidung
Amtsgericht Familiensachen	50	30	26	0,9
Amtsgericht Zivilverfahren	32	30	38	4,0
Verwaltungsgericht	12	88	0	0,0
Sozialgericht	40	46	14	0,0
Arbeitsgericht	0	6	94	10,0

Die Änderung der Entscheidungen ist mit 0,9% bei den quantitativ bedeutsamen Familiensachen vor den Amtsgerichten sehr niedrig. In der Arbeitsgerichtsbarkeit wurden 94 % der Bewilligungen überprüft. Dort wurde in 10 % der Verfahren eine Änderung der PKH-Entscheidung herbeigeführt.

In Schaubild 11 wird der Anteil der Verfahren bei den geprüften Familiengerichten dargestellt, bei denen eine Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse stattfindet.

Schaubild 11: Nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei den untersuchten Familiengerichten



Die Übersicht 11 und das Schaubild 11 zeigen, dass bei der nachträglichen Überprüfung sehr unterschiedlich verfahren wird. Auch bei gleichartigen Verfahren – wie bei den Familiengerichten – gibt es deutliche Unterschiede. In fünf der 26 geprüften Familiengerichte fand in keinem analysierten Fall eine nachträgliche Überprüfung statt.

Eine flächendeckende Überprüfung würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Der Verwaltungsaufwand für die Überprüfungen kann landesweit auf 1 Mio. € geschätzt werden (63.000 Verfahren je 20 Minuten, 82.860 € je

Stelle). Hierzu müssten in etwa 2 % der Verfahren Beträge zurückfließen, um kostendeckend zu sein. Die finanziellen Mehrergebnisse der Überprüfungen würden sich dagegen in Grenzen halten. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Erfolgsaussichten der nachträglichen Überprüfungen in den einzelnen Verfahrensarten unterschiedlich zu bewerten sind. Sie dürften in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den Schwerpunkten Asylbewerber und (bislang) Sozialhilfeempfänger gering einzuschätzen sein. Dagegen kann in Familiensachen und Arbeitsgerichtsverfahren z. B. durch erneute Heirat oder Beendigung der Arbeitslosigkeit häufiger eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eintreten.

In den geführten Interviews hielten die Rechtspfleger den mit der nachträglichen Überprüfung verbundenen Aufwand angesichts der unzureichenden Mitwirkungspflichten der PKH-Parteien für kaum vertretbar. Die Überprüfung würde dadurch erschwert, dass derzeit eine nochmalige Abgabe der Erklärung über die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht vorgeschrieben bzw. durch obergerichtliche Entscheidung nicht zulässig sei. Auch sei aufgrund mangelnder Mitwirkung bzw. fehlender Mitwirkungspflicht seitens der PKH-Partei der Aufwand für die Wohnortermittlung nach einem Umzug sehr hoch. Dies wird bei der Arbeitsgerichtsbarkeit aufgrund obergerichtlicher Entscheidung so praktiziert. Die Motivation der Rechtspfleger leidet auch deshalb, weil nach aufwendigen Überprüfungen die LOK oft zu schnell die Kosten niederschlägt. In diesem Bereich sollte die Zusammenarbeit zwischen Gerichten und LOK überprüft und verbessert werden.

13.3.3 Nachträglicher Zugriff auf Vermögen

Die wirtschaftliche Situation der PKH-Partei kann sich auch durch einen Vermögenszuwachs verbessern. Dieser kann im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren stehen, wie z. B. beim Zugewinnausgleich im Scheidungsverfahren, erstrittenes Vermögen im Zivilprozess oder Abfindungen in Kündigungsschutzprozessen vor dem Arbeitsgericht.

Der RH und die StRPÄ haben bei 9 % aller überprüften PKH-Verfahren Hinweise auf erstrittenes Vermögen in den Verfahrensakten festgestellt. Den größten Anteil hatten Arbeitsgerichtsverfahren, in denen bei 84 % der geprüften Fälle Abfindungsbeträge festgesetzt wurden. Die Gerichte ergreifen jedoch nur in Ausnahmefällen die Initiative und greifen auf diese Vermögenswerte zur Abdeckung der PKH-Aufwendungen zu. In Einzelfällen wurden Abfindungen von über 10.000 € nicht zur Bestreitung der PKH-Aufwendungen herangezogen. Nach geltender Rechtslage muss zunächst geprüft werden, ob das sog. Schonvermögen nach den sozialhilferechtlichen Bestimmungen überschritten wurde.

13.4 Forderungsübergang nach § 59 RVG

Nach § 59 RVG (bis 30. Juni 2004: § 130 BRAGO) geht mit Befriedigung des Rechtsanwalts dessen Anspruch gegen einen ersatzpflichtigen Gegner auf die Landeskasse über. Nach der Querschnittsuntersuchung erfolgt dieser gesetzliche Forderungsübergang in 5 % der geprüften Familienverfahren (7 % bei allen Verfahren). Nach Abzug eines Abschlags für den tatsächlichen Geldeingang wird der hieraus resultierende Rückfluss auf etwa 2,5 Mio. € geschätzt.

13.5 Folgerungen

Nach den Prüfungsfeststellungen wird die nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse durch die Rechtspfleger uneinheitlich und teilweise unzureichend wahrgenommen. Die nachträgliche Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse muss durch erweiterte Auskunftspflichten der PKH-Parteien unterstützt werden. Der Zugriff auf erstrittenes Vermögen ist durch eine Verschärfung der rechtlichen Voraussetzungen auszuweiten.

14 Reformvorschläge

14.1 Diskussionsstand

Die auf der Basis des JuMiKo-Beschlusses vom 6. November 2003 tätige Arbeitsgruppe hat zahlreiche Vorschläge zur Kostenreduzierung im PKH-Bereich geprüft. In ihrem Zwischenbericht vom Februar 2005 sind 14 Einzelmaßnahmen angeführt, die zur Begrenzung der PKH-Aufwendungen geeignet erscheinen. Weitere Vorschläge wurden aus verschiedenen Gründen nicht aufgegriffen. Vor einer abschließenden Entscheidung über gesetzgeberische Maßnahmen sollen die Ergebnisse einer Praxisanhörung berücksichtigt werden.

Die JuMiKo hat am 30. Juni 2005 den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe beraten und folgenden Beschluss gefasst:

„Die Justizministerinnen und Justizminister nehmen den Zwischenbericht über die ‚Begrenzung der Aufwendungen für die PKH‘ zur Kenntnis. Sie begrüßen die Absicht der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg, gemeinsam mit den übrigen Ländern und unter Einbeziehung des BMJ auf der Grundlage des Zwischenberichts und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Praxisbeteiligung einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der im Herbst dieses Jahres mit möglichst breiter Ländermehrheit vom Bundesrat eingebracht werden soll. Sie halten es für erforderlich, die Einführung einer Mindestbeteiligung bedürftiger Parteien an den Kosten des Rechtsstreits erneut zu prüfen.“

Der RH hat die Tätigkeit der Arbeitsgruppe begleitet. Insbesondere wurden die finanziellen Auswirkungen einzelner Vorschläge analysiert und dem JuM Baden-Württemberg ergänzende Empfehlungen unterbreitet. Nachstehend werden die von der Arbeitsgruppe aufgegriffenen Vorschläge in Pkt. 14.2 mit zusätzlichen Anregungen des RH dargestellt. Weitere Vorschläge des RH sind in Pkt. 14.3 zusammengefasst.

14.2 Vorschläge der JuMiKo-Arbeitsgruppe

14.2.1 Übertragung der Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf den Rechtspfleger

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit vom Richter auf den Rechtspfleger zu übertragen.

Der RH begrüßt den Vorschlag, die Richterschaft von der Bedürftigkeitsprüfung zu entlasten. Nach den Prüfungsfeststellungen wird diese Prüfung in den einzelnen Gerichten mit sehr unterschiedlicher Intensität wahrgenommen. Die Dokumentation der Bedürftigkeitsprüfung in den PKH-Akten war insgesamt unzureichend. Weiter spricht die Bezügedifferenz für eine Delegation der Bedürftigkeitsprüfung. Bei der Umsetzung des Vorschlags ist darauf zu achten, dass die entsprechenden personellen Ressourcen von der Richterschaft zu den Rechtspflegern umgeschichtet werden.

Der Vorschlag der Aufgabenübertragung auf den Rechtspfleger führt bei gleicher Bearbeitungsweise wegen der Besoldungsdifferenz zu finanziellen Einsparungen in Höhe von 0,8 Mio. €. Die Lösung hätte den weiteren Vorteil, dass die Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei und nach der Bewilligung in einer Hand läge. Die festgestellten gravierenden Mängel in der Bedürftigkeitsprüfung könnten verringert werden. Die dabei zu erwartende Reduzierung des PKH-Aufwands kann nicht zuverlässig beziffert werden. Der RH sieht jedoch angesichts der festgestellten Bewilligungspraxis ein erhebliches Einsparpotenzial.

14.2.2 Bearbeitungsgebühr bei der Bewilligung von PKH mit Raten

Die Arbeitsgruppe hat vorgeschlagen, eine Bearbeitungsgebühr von 50 € für eine PKH-Bewilligung mit Ratenzahlung einzuführen. Eine Mindestgebühr bei PKH-Bewilligungen ohne Raten hat die Arbeitsgruppe aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht weiterverfolgt.

Der RH spricht sich dagegen aus, eine Bearbeitungsgebühr auf PKH-Bewilligungen mit Raten zu beschränken. Die PKH-Einkommensgrenzen liegen deutlich über dem verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimum, das sich an den sozialhilferechtlichen Regelsätzen orientiert. Auch bei PKH-Bewilligungen ohne Raten sollten die Begünstigten eine Bearbeitungsgebühr entrichten, soweit sie nicht einen Sozialhilfebezug nachweisen. Nach den Prüfungsfeststellungen erhielten nur 26 % der PKH-Empfänger Sozial- oder Arbeitslosenhilfe oder waren Kinder ohne Einkommen.

Der RH erwartet von einer Bearbeitungsgebühr eine deutliche Lenkungswirkung. So könnte z. B. in Eheverfahren die hohe Anwaltsquote von 98 % bei PKH-Parteien deutlich in Richtung der Anwaltsquote der Parteien ohne PKH-Bewilligung mit 64 % abgesenkt werden. Diese höhere Quote führt bislang zu Mehrausgaben von etwa 6 Mio. €.

Die von der Arbeitsgruppe geplante Gebühr von 50 € würde den Verwaltungsaufwand von 86 € nicht abdecken. Eine Bearbeitungsgebühr von 50 € für PKH-Bewilligungen mit Raten würde Einnahmen von 0,7 Mio. € erbringen. Die vom RH empfohlene Gebühr von 86 € für alle Bewilligungen mit Ausnahme von Sozialhilfe- und AIG II-Empfängern hätte – bereits ohne die erwartete Lenkungswirkung – Mehreinnahmen von 4 Mio. € zur Folge. Bei einer Gebühr von 86 € nur für PKH-Bewilligungen mit Raten könnten Einnahmen von 1,2 Mio. € erzielt werden.

14.2.3 Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten

Der Vorschlag, die PKH-Parteien zum vollen Einsatz des Erlangten zu verpflichten, wird vom RH nachdrücklich begrüßt. Nach dem Ergebnis der Querschnittsuntersuchung ist insbesondere in Arbeitsgerichtsverfahren mit deutlichen Rückflüssen zu rechnen. In dem geprüften Arbeitsgericht wurden in 84 % der Verfahren mit PKH-Bewilligung Geldforderungen von durchschnittlich 2.200 € erstritten. Die durchschnittlichen Rechtsanwalts- und Gerichtskosten beliefen sich hier auf 678 €. In etwa 60 % der landesweiten Arbeitsgerichtsverfahren handelt es sich um Kündigungsschutzklagen, bei denen sehr häufig eine Abfindung gewährt wird. Allein in der Arbeitsgerichtsbarkeit wäre mit zusätzlichen Rückflüssen von überschlägig 3 Mio. € zu rechnen.

In den geprüften Zivilverfahren gab es in 19 % der Fälle Hinweise auf erstrittene Vermögenswerte. Bei vorsichtiger Schätzung könnten die Nettoaufwendungen für PKH bei einer entsprechenden Rechtsänderung in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit um mindestens 1 Mio. € vermindert werden. In Eheverfahren wurde in weniger als 1 % der Verfahren ein Zugewinnausgleich im gerichtlichen Verfahren geregelt. Insoweit müsste nach Regelungen gesucht werden, bei denen der Vermögenszufluss zur Bestreitung der PKH-Aufwendungen eingesetzt wird.

Der Vorschlag kann den PKH-Aufwand um mindestens 4 Mio. € reduzieren und sollte mit Nachdruck weiterverfolgt werden.

14.2.4 Erhöhung der Zahl der zu leistenden Monatsraten

Der RH hat bei PKH-Bewilligungen mit Raten ermittelt, inwieweit die Begrenzung auf 48 Monatsraten zu Einnahmeausfällen führt. Danach beträgt der Einnahmeausfall 11 % des einzuziehenden Betrags (1,6 Mio. €). Bei einer Ausweitung auf 72 Monatsraten würden sich zusätzliche Rückforderungen von etwa 1,0 Mio. € ergeben. Diese zusätzlichen Einnahmen von jährlich 1 Mio. € würden nach Ablauf des künftig vorgesehenen Rückzahlungszeitraums von 72 Monaten erstmals vollständig erreicht und in den Folgejahren dauerhaft zur Verfügung stehen.

Der Vorschlag ist angesichts der finanziellen Dimensionen zu begrüßen.

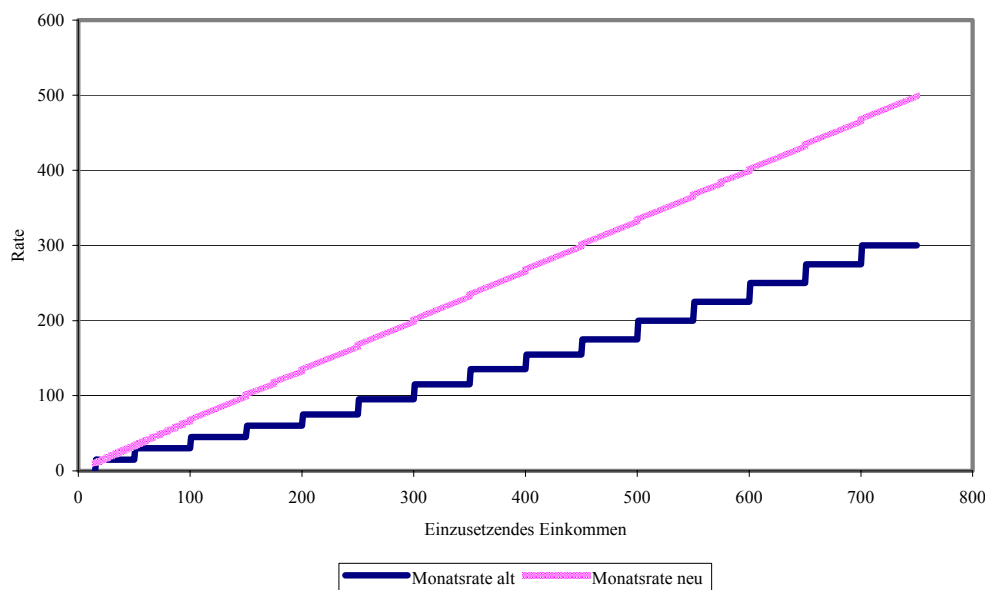
14.2.5 Änderung der Ratenhöhe; Vorrang der Inanspruchnahme von Bankkrediten

Die Arbeitsgruppe hat vorgeschlagen, künftig 2/3 des einzusetzenden Einkommens als Monatsrate festzusetzen. Die Mindestrate soll auf 5 € bei einem einzusetzenden Einkommen von 7,50 € festgesetzt werden. Die Höchstrate soll 500 €

betragen. Darüber hinaus gehendes einsetzbares Einkommen ist vollständig einzusetzen. Bei einem einzusetzenden Einkommen von mehr als 450 € wird PKH nur bewilligt, wenn der Antragsteller glaubhaft macht, dass ihm die Aufnahme eines Darlehens nicht zumutbar ist.

Nach derzeitiger Rechtslage wird regelmäßig ein geringerer Teil des über der Einkommensgrenze liegenden Einkommens als Rate festgesetzt. In Schaubild 12 sind die Auswirkungen des Vorschlags optisch aufbereitet.

Schaubild 12: Ratenhöhe nach derzeitiger und von der Arbeitsgruppe vorgeschlagener Regelung (Beträge in €)



Der RH unterstützt den Vorschlag. In Kombination mit der Ausweitung von 48 auf 72 Monatsraten könnten weitere Mehreinnahmen von 0,3 Mio. € erzielt werden. Der Ausfall in Baden-Württemberg würde dann nur noch 0,3 Mio. € – statt nach derzeitiger Rechtslage 1,6 Mio. € – betragen. Diese finanziellen Auswirkungen würden nach Ablauf des künftig vorgesehenen Rückzahlungszeitraums von 72 Monaten erstmals vollständig eintreten.

14.2.6 Änderung des § 118 ZPO/Verbesserung der Aufklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

Der Vorschlag, die Aufklärungsmöglichkeiten durch Ladung, Zeugenvernehmung oder eidesstattliche Versicherung zu verbessern und dem Gegner Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wird vom RH begrüßt.

Weiter sollte nach Ansicht des RH überprüft werden, ob zur Aufspürung von Vermögen, wie in anderen Sozialleistungsbereichen nach den §§ 52 SGB II, 118 SGB XII, im Wege des automatisierten Datenabgleichs eine Überprüfung bei Rentenversicherungsträgern, Krankenversicherungen, Berufsgenossenschaften und Bundesamt für Finanzen nutzbar gemacht werden kann. Ein automatisierter Datenabgleich sollte entsprechend den Regelungen im SGB eingeführt werden.

Nach §§ 93 Abs. 7 und 8, 93 b AO in der am 1. April 2005 in Kraft getretenen Fassung besteht die Möglichkeit, dass die Finanzbehörde einen automatisierten Abruf von Kontoinformationen über das Bundesamt für Finanzen durchführt. Auf Ersuchen einer zuständigen Behörde oder eines Gerichtes soll die Finanzbehörde beim Bundesamt für Finanzen einzelne Daten abrufen, sofern ein anderes Gesetz an Begriffe des Einkommenssteuergesetzes knüpft. Nach dem Anwendungserlass zur Abgabenordnung des Bundesministeriums für Finanzen vom 10. März 2005 kommt unter Anderem ein Kontoabruf bei der Berechnung der Einkünfte, die nach § 82 Abs. 1 SGB XII zu dem bei der Gewährung von Sozialhilfe zu berück-

sichtigenden Einkommen gehören, in Betracht. In der ab 1. April 2005 in Kraft getretenen Änderung des § 115 Abs. 1 ZPO ist unter Nr. 1 lediglich der Verweis nach § 82 Abs. 2 SGB XII vorgenommen. Der BMF-Erlass sieht für den PKH-Bereich einen Kontenabruf nicht vor. Um mögliche weitere Einkünfte oder Vermögensbeträge bei den PKH-Antragstellern ausfindig machen zu können, sollte nach Auffassung des RH ein Kontenabruf beim Bundesamt für Finanzen durch entsprechende Rechtsänderungen ermöglicht werden.

14.2.7 Verbesserung des Verfahrens bei der Änderung und Aufhebung der PKH-Bewilligung/Mitteilungspflicht bei Änderung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse

Nach derzeitiger Rechtslage besteht für PKH-Parteien keine Verpflichtung, eine Änderung der persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse dem Gericht anzuzeigen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, eine entsprechende Auskunftspflicht einzuführen.

Der RH hält diesen Vorschlag für bedeutsam, insbesondere wenn bei Verstoß gegen die Mitteilungspflicht die PKH-Bewilligung aufgehoben wird. Nach derzeitiger Rechtslage kommt das Gericht bei einer Überprüfung häufig zu spät, weil Vermögenszuflüsse bereits wieder ausgegeben wurden. Gerade in Eheverfahren kann ein Zugewinnausgleich stattfinden oder können sich die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ändern. Nach Auswertung der Verfahrensakten in Eheverfahren wird nur in weniger als 1 % der Verfahren auch über den Zugewinnausgleich entschieden. In der Praxis findet hierüber in aller Regel eine außergerichtliche Einigung statt. Die Anzeigepflicht soll neben den wirtschaftlichen Verbesserungen auch die Änderungen des Wohnortes oder aber auch das Zusammenleben mit einem neuen Lebenspartner umfassen. Der Vordruck für den PKH-Antrag sollte grundlegend überarbeitet werden.

14.2.8 Ausweitung des Beschwerderechts der Staatskasse

Das bestehende Beschwerderecht der Staatskasse bei PKH-Bewilligungen ohne Raten führt lediglich zu geringen Rückflüssen. Die Arbeitsgruppe will das Beschwerderecht der Staatskasse auf PKH-Bewilligungen mit Raten ausdehnen.

Der RH spricht sich zwar wegen der Präventivwirkung der Beschwerden für eine möglichst gleichmäßige, aber stichprobenartige Ausübung des Beschwerderechts von mindestens 2 % der Bewilligungen aus. Von einer Ausdehnung des Beschwerderechts auf PKH-Bewilligungen mit Raten erwartet der RH keine nennenswerten Finanzeffekte, zumal durch die Ratenzahlungen ein Rückfluss bereits in erheblichem Umfang sichergestellt ist. Der Rückfluss wird bei PKH mit Raten noch höher, wenn die Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Neubestimmung der Raten und die Begrenzung auf 72 Monatsraten umgesetzt werden. Die begrenzten Prüfungskapazitäten der Bezirksrevisoren sollten weiterhin auf PKH-Bewilligungen ohne Raten konzentriert werden.

14.2.9 Weitere Vorschläge der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat weitere Vorschläge unterbreitet, deren finanzielle Auswirkungen vom RH nicht beziffert werden können:

- Präzisere Definition der Mutwilligkeit.
- Beiordnung auswärtiger Rechtsanwälte zu den Bedingungen eines ortsansässigen Anwalts.
- Änderung der 4-Jahres-Sperrfrist in eine 6-Jahres-Sperrfrist.
- Streichung von § 11 a Arbeitsgerichtsgesetz.
- Ausschluss nachteiliger Kostenverteilung für die Staatskasse bei Vergleichen.
- Änderung des Verfahrens zur Zahlungseinstellung nach § 120 Abs. 3 Nr. 1 ZPO.

Der RH erwartet von diesen Vorschlägen keine größeren Einsparungen. Einwendungen gegen deren Realisierung bestehen nicht.

14.3 Ergänzende Vorschläge des Rechnungshofs

Der RH hält die Umsetzung der nachfolgenden Vorschläge für sachgerecht. Diese wurden von der Arbeitsgruppe nicht weiterverfolgt.

14.3.1 Gesamtschuldnerische Haftung der Parteien für die Prozesskosten in Ehesachen

Der RH hatte vorgeschlagen, eine gesamtschuldnerische Haftung der Ehegatten in Eheverfahren einzuführen. Dahinter steht die Überlegung, dass sich die gegenseitigen Verpflichtungen aus dem Eheverhältnis auch auf die gemeinsame Finanzierung der Scheidung erstrecken sollten. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Parteien in Scheidungsverfahren – im Gegensatz zu anderen Verfahren – wegen der gegenseitigen Aufhebung der Kosten regelmäßig kein „Prozessrisiko“ tragen.

Der Vorschlag wurde von der Arbeitsgruppe abgelehnt. Nach deren Auffassung bestehen mit dem Prozesskostenvorschuss und dem möglichen Abgehen vom Grundsatz der Kostenaufhebung bereits ausreichende Instrumente für die Inanspruchnahme der Ehegatten. Die vorgebrachten Argumente sind nach Ansicht des RH nicht zwingend. Sowohl das Abgehen vom Grundsatz der Kostenaufhebung, als auch die Anwendung von Prozesskostenvorschuss spielen nach dem Ergebnis der Querschnittsuntersuchung in der Praxis keine nennenswerte Rolle. Das Instrument des Prozesskostenvorschusses, bei dem der einkommensstarke Ehegatte die Kosten des einkommensschwachen Ehegatten trägt, führt nach den Prüfungsergebnissen in weniger als 1 % der PKH-Anträge zu einer Ablehnung.

Derzeit entfallen 36 % aller PKH-Bewilligungen auf Eheverfahren. In 59 % der Scheidungsverfahren mit PKH-Bewilligung wird nur einem Beteiligten PKH bewilligt. In diesem Segment käme – nach Prüfung der individuellen Leistungsfähigkeit – eine Kostenübernahme des anderen Ehegatten in Betracht.

Der RH hat auf der Basis verschiedener Statistiken zur Erwerbstätigenquote und der Einkommenssituation der geschiedenen Bevölkerung analysiert, in welchem Umfang die PKH-Aufwendungen durch die gesamtschuldnerische Haftung der Ehegatten verringert werden könnten. Eine Reduzierung des PKH-Aufwands um etwa 6 Mio. € erscheint realistisch.

Der RH sieht in der gesamtschuldnerischen Haftung in Eheverfahren ein wirksames Signal, um in diesem zentralen PKH-Bereich den Subsidiaritätsgedanken stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken. Die Kostenübernahme des Staates bei Scheidungen könnte dadurch wieder vom Regel- zum Ausnahmefall werden. Der Vorschlag sollte daher im weiteren Reformprozess nochmals diskutiert werden.

14.3.2 Mindestrate der bedürftigen Partei

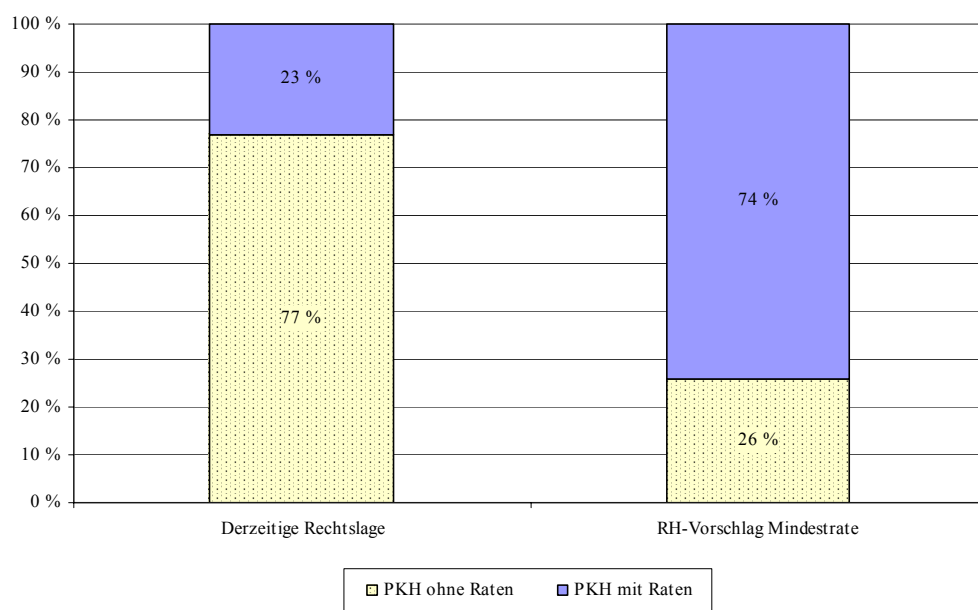
Die Arbeitsgruppe hat die Einführung einer Mindestbeteiligung der bedürftigen Partei in Form einer Einmalzahlung oder einer Mindestrate bei der PKH verworfen, weil diese verfassungsrechtlich nicht zulässig sei. Eine Eigenbeteiligung, die unabhängig von dem nach § 115 ZPO errechneten, einzusetzenden Einkommen und Vermögen anfällt, könne das Existenzminimum der bedürftigen Partei berühren.

Nach der Justizstatistik wird PKH in Familiensachen in 77 % der Fälle ohne Raten bewilligt. Demgegenüber waren nach den Prüfungsfeststellungen nur 26 % der PKH-Parteien Empfänger von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bzw. Kinder ohne Einkommen. Bei diesen 26 % der Antragsteller kann davon ausgegangen werden, dass ihnen nur das verfassungsmäßig geschützte Existenzminimum zur Verfügung steht. Die erhebliche Differenz von 51 % der Antragsteller ist nach den Erkenntnissen des RH auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Höhere PKH-Einkommensgrenzen gegenüber der Sozialhilfe.
- Hoher Erwerbsfreibetrag bei PKH.
- Großzügigere Regelungen von Unterkunftskosten und besonderen Belastungen.
- Unzureichende Bearbeitungsweise bei PKH.

Der RH hält eine verfassungskonforme Einführung einer Mindestrate für nicht ausgeschlossen. Eine Mindestrate könnte in den 51 % der bisherigen PKH-Bewilligungen ohne Raten verlangt werden, in denen kein Sozialhilfebezug vorliegt. Eine vergleichbare Regelung findet sich im baden-württembergischen Schlichtungsgesetz. Eventuell könnten weitere Ausnahmen für Empfänger von Arbeitslosengeld II, Strafgefangene, Kinder ohne Einkommen erwogen werden. Die grundlegende Veränderung vom Zuschuss- zum Darlehensprinzip bei Umsetzung des RH-Vorschlags zeigt Schaubild 13.

Schaubild 13: Verteilung der PKH-Bewilligungen mit und ohne Raten



Nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung könnte der Anteil der rückzahlbaren PKH-Bewilligungen von 23 % auf etwa 74 % erhöht werden. Der tatsächliche Rückfluss könnte bei einer monatlichen Mindestrate von 15 € von 13 % auf über 42 % steigen. In Baden-Württemberg könnten zusätzliche Einnahmen von überschlägig 19 Mio. € erzielt werden. Würde – entsprechend dem Arbeitsgruppenvorschlag – künftig eine Mindestrate von 5 € und ein Rückzahlungszeitraum von 72 Monaten festgelegt werden, wäre mit zusätzlichen Einnahmen von überschlägig 9 Mio. € zu rechnen. Bei der niedrigen Monatsrate von 5 € würde das Risiko minimiert, dass durch die Rückzahlungen in das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum eingegriffen wird. Die jeweils genannten Zusatzeinnahmen würden jeweils nach Ablauf des vorgesehenen Rückzahlungszeitraums erstmals vollständig erreicht und in den Folgejahren dauerhaft zur Verfügung stehen.

Der RH hält es angesichts dieser finanziellen Dimensionen für geboten, diesen Vorschlag nochmals intensiv zu prüfen. Dadurch wäre ein grundlegender Systemwechsel von der überwiegend zuschussweisen PKH-Bewilligung ohne Raten zur darlehensweisen PKH-Bewilligung mit Raten verbunden.

Als weniger finanzwirksame Alternative kommen eine Angleichung der PKH-Absetzungsbeträge an die Sozialhilferegelsätze und eine Rückführung des Erwerbsfreibetrags auf den Stand von 2004 in Betracht. Diese Alternative würde eine Kostenentlastung von etwa 7 Mio. € bewirken.

15 Bewertung der Reformvorschläge

Der RH unterstützt die Initiative der JuMiKo, den PKH-Aufwand zu begrenzen. Die mit Reformüberlegungen betraute Arbeitsgruppe hat einen Maßnahmenkatalog vorgeschlagen, dessen finanzielle Auswirkungen vom RH teilweise beziffert

werden können. In Übersicht 12 werden die bezifferbaren Auswirkungen der Reformvorschläge zusammengefasst.

Übersicht 12: Finanzielle Auswirkungen der Arbeitsgruppenvorschläge

Maßnahme	Punkt	Einsparung in Mio. €
Delegation der Bedürftigkeitsprüfung auf Rechtspfleger	14.2.1	0,8
Bearbeitungsgebühr bei PKH-Bewilligung mit Raten	14.2.2	0,7
Übergang begetriebener Forderungen	14.2.3	4,0
Ausweitung der Rückzahlung von 48 auf 72 Monatsraten	14.2.4	1,0
Steigerung der Ratenhöhe	14.2.5	0,3
Gesamt		6,8

Erhebliche, vom RH jedoch nicht bezifferbare Einsparungen sind von der Delegation der Bedürftigkeitsprüfung auf die Rechtspfleger zu erwarten. Bei der Bearbeitungsgebühr könnte die vom RH vorgeschlagene Ausdehnung des Personenkreises und eine kostendeckende Gebührenhöhe zu deutlich höheren Einnahmen von 4 Mio. € führen. Die weiteren Vorschläge der Arbeitsgruppe dürften keine größeren finanziellen Auswirkungen entfalten.

Der RH sieht in den Vorschlägen der Arbeitsgruppe einen bedeutsamen Schritt in die richtige Richtung. Die Maßnahmen reichen jedoch für eine deutliche Kostensenkung nicht aus, zumal durch die Anhebung der Einkommensgrenzen mit der ZPO-Änderung 2005 mit weiteren Kostensteigerungen von 3,7 Mio. € gerechnet werden muss. Der RH hält angesichts der prekären Finanzlage der Länder Haushalte eine Diskussion darüber für geboten, ob auch in Zukunft PKH ohne Raten über das verfassungsmäßig gebotene Maß hinaus gewährt werden soll oder in stärkerem Umfang eine PKH-Bewilligung mit Raten vertretbar erscheint. Eine nachhaltige Begrenzung des PKH-Aufwands könnte mit den vom RH unterbreiteten ergänzenden Vorschlägen erreicht werden:

- Gesamtschuldnerische Haftung in Eheverfahren (Einsparpotenzial: 6 Mio. €).
- Gewährung von PKH ohne Raten ausschließlich für Sozialhilfeempfänger und vergleichbare Personengruppen nach Maßgabe der beiden folgenden Alternativen:
 - Einführung einer Mindestrate für alle PKH-Empfänger, ausgenommen Sozialhilfeempfänger und vergleichbare Personengruppen (Einsparpotenzial: 9 Mio. € bis 19 Mio. €).
 - Angleichung der PKH-Absetzungsbeträge an die Sozialhilferegelsätze und des Erwerbsfreibetrags an das Niveau von 2004 (Einsparpotenzial: 7 Mio. €).

16 Stellungnahme des Justizministeriums

16.1 Allgemeines

Das JuM unterstreicht seine Anstrengungen zur Begrenzung des PKH-Aufwands. Es verweist auf die rasche ZPO-Änderung zum 1. April 2005 und die Arbeitsergebnisse der JuMiKo-Arbeitsgruppe. Das Ministerium begrüßt und unterstützt daher die Prüfung des RH nachdrücklich. Über die Prüfungsfeststellungen und deren Bewertung besteht weitestgehend Einigkeit. Die vom RH angestellten Folgerungen müssen allerdings differenziert betrachtet werden. Viele Folgerungen des RH werden mit den Vorschlägen der Arbeitsgruppe bereits umgesetzt. Das Ministerium wird sich bemühen, die Vorschläge der Arbeitsgruppe in möglichst weitgehendem Konsens auf Bundesebene umzusetzen. Diese Einsparvorschläge könnten dann kurzfristig realisiert werden. Die ergänzenden RH-Vorschläge will das JuM aus verschiedenen Gründen nicht aufgreifen.

16.2 Einzelne Prüfungsfeststellungen

- Zu den gravierenden Unterschieden in der Bewilligungspraxis der Gerichte weist das JuM auf den Vorschlag der JuMiKo-Arbeitsgruppe hin, die Zuständigkeit für die Bedürftigkeitsprüfung auf den Rechtspfleger zu übertragen. Nach Auffassung des JuM könnte das damit verbundene Einsparpotenzial einen zweistelligen Millionenbetrag erreichen.
- Zum Hinweis des RH auf die über den sozialhilferechtlichen Vergleichswerten liegenden Absetzungsbeträge und den angehobenen Erwerbsfreibetrag, führt das JuM aus, dass wegen der unterschiedlichen Regelsätze in den Ländern ein Sicherheitszuschlag von 10 % angesetzt wurde. Der Erwerbsfreibetrag sei aus Vereinfachungsgründen und wegen fehlender anderer Bezugsgrößen auf 148,50 € festgelegt worden. Eine weitergehende Angleichung an die sozialhilferechtlichen Regelsätze sei deshalb nicht umsetzbar. Das JuM geht bei Rückführung des Erwerbsfreibetrags von einem niedrigeren Einsparpotenzial von rd. 1 Mio. € – statt 2 Mio. € – aus.
- Das JuM kann die Kritik des RH an der Praxis der nachträglichen Überprüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nachvollziehen. Es kann jedoch wegen der sachlichen Unabhängigkeit des Rechtspflegers hierauf keinen Einfluss nehmen. Das Ministerium erwartet, dass sich das Problem bei Umsetzung der Arbeitsgruppenvorschläge entschärft.
- Die Forderungen des RH nach einer stichprobenweisen Überprüfung von PKH-Verfahren ohne Raten durch die Bezirksrevisoren und einer Mindeststichprobe werden vom JuM geteilt. Es ist beabsichtigt, zu gegebener Zeit die Bezirksrevisoren auf ihre Prüfungspflichten hinzuweisen.

16.3 Reformvorschläge der Arbeitsgruppe

Das JuM begrüßt die positive Bewertung der Arbeitsgruppenvorschläge durch den RH. Zu den ergänzenden Empfehlungen des RH wird bemerkt:

- Bei der bisher vorgeschlagenen Bearbeitungsgebühr in Höhe von 50 € will das JuM den vom RH errechneten Aufwand von 86 € in das weitere Verfahren einbringen. Nach Berechnungen des RH würde eine kostendeckende Gebühr allein bei PKH-Empfängern mit Raten zu höheren Einnahmen von 0,5 Mio. € führen.
- Die Einführung einer Kontenabfrage auf steuerrechtlicher Grundlage oder ein Datenabgleich mit der Sozialverwaltung werden als schwer wiegender Eingriff in die Rechtssphäre der Betroffenen oder wegen des erheblichen Verwaltungsaufwands abgelehnt.

16.4 Ergänzende Vorschläge des Rechnungshofs

Das JuM hält die über die Arbeitsgruppen-Vorschläge hinausgehenden Vorschläge des RH für rechtlich und politisch nicht umsetzbar.

- Bei der gesamtschuldnerischen Haftung in Ehesachen weist das Ministerium nochmals auf die bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten des Prozesskostenvorschusses und der Abweichung vom Grundsatz der Kostenaufhebung hin. Die vom RH festgestellte seltene Anwendung dieser Möglichkeiten kann entweder auf eine falsche Anwendung der Vorschriften in der Praxis oder auf fehlender Zahlungsfähigkeit der Eheleute beruhen. Das JuM geht eher von fehlender Zahlungsfähigkeit der Eheleute aus und hält auch das vom RH angenommene Einsparvolumen von 6 Mio. € für weit überhöht. Durch den Vorschlag würde eine Art „Gefährdungshaftung“ geschaffen, die dem Kostenrecht fremd ist. Außerdem droht mittelbar über das Kostenrecht das Schuldprinzip bei der Ehescheidung wieder eingeführt zu werden.
- Die Einführung einer Mindestrate und einer Mindestgebühr berührt nach Auffassung des JuM das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum. Die Verschonung von Sozialhilfeempfängern und vergleichbaren Personengruppen genügt nicht. Eine hinreichend bestimmte Umschreibung dieser Gruppe erscheint kaum möglich. Weiter besteht die Möglichkeit, dass eine Partei zwar

über das Existenzminimum verfügt, jedoch nach Zahlung der PKH-Rate unter das Existenzminimum gerät. Das JuM weist darauf hin, dass wegen des durchaus bestehenden Einsparpotenzials die JuMiKo in ihrem Beschluss vom 30. Juni 2005 die Arbeitsgruppe gebeten hat, die Einführung einer Mindestbeteiligung nochmals eingehend zu prüfen.

17 Schlussbemerkung

Der PKH-Aufwand wird nahezu ausschließlich von den Länderhaushalten getragen. Die Länder sind daher aufgefordert, in der weiteren Reformdiskussion ihre Finanzinteressen auf Bundesebene mit Nachdruck zu vertreten. Bei den Reformüberlegungen muss eine Abwägung zwischen den finanziellen Interessen der Länder sowie rechts- und sozialpolitischen Gesichtspunkten stattfinden. Die Situation ist dabei gekennzeichnet durch

- eine extrem angespannte Lage der Länderhaushalte,
- eine Kostenexplosion im PKH-Bereich (Nettoaufwand 2003: 57 Mio. €),
- einen zu erwartenden weiteren Kostenanstieg um 3,7 Mio. € durch Anhebung der Einkommensgrenzen in der ZPO-Änderung 2005.

Der RH unterstützt die Bestrebungen in der JuMiKo, noch im Herbst 2005 einen Gesetzentwurf zur Absenkung des PKH-Aufwands im Bundesrat einzubringen. Die unter maßgeblicher Mitwirkung des JuM Baden-Württemberg in der Arbeitsgruppe erarbeiteten Reformvorschläge stellen bereits ein beachtliches Ergebnis dar. Gleichwohl sollten die ergänzenden Vorschläge des RH wegen des hohen weiteren Einsparpotenzials und ihrer Signalwirkung nochmals diskutiert werden. Der RH sieht sich durch den Prüfungsauftrag der JuMiKo vom 30. Juni 2005 in dieser Auffassung tendenziell bestärkt. Die Argumente des JuM gegen die ergänzenden Vorschläge des RH erscheinen dabei nicht zwingend:

- Bei der gesamtschuldnerischen Haftung der Ehegatten lässt sich das Einsparpotenzial zwar nur grob beziffern. Die Tatsache, dass in 59 % der Eheverfahren nur eine Partei PKH erhält – und damit die andere Partei auch nicht PKH mit Raten – lässt auf ein nicht unerhebliches Einsparpotenzial schließen. Beide Ehegatten haften – unabhängig von „Verschuldensfragen“ – für die Scheidungskosten. Die öffentliche Hand muss sich die Frage stellen, ob sie weiterhin über die Hälfte aller Eheverfahren zumindest mitfinanzieren will.
- Bei Einführung einer Mindestrate hält es der RH für denkbar, den zu schonenden Personenkreis hinreichend zu bestimmen. So könnten Sozialhilfeempfänger, Bezieher von Arbeitslosengeld II, Wehr- und Zivildienstleistende, Strafgefangene und Kinder ohne eigenes Einkommen von einer Zahlungspflicht ausgenommen werden. Bei Festsetzung einer geringen Mindestrate dürfte auch im Grenzbereich das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum nicht gefährdet sein. So müssen z. B. selbst Sozialhilfeempfänger die Praxisgebühr von 10 € im Gesundheitsbereich entrichten.
- Entgegen der Darstellung des JuM wurden die Absetzungs- und Erwerbsfreibeträge bei den ZPO-Änderungen 2005 nicht „weitest möglich an die verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen angenähert“. Bei den Absetzungsbeträgen liegen – neben dem „Sicherheitszuschlag“ – die PKH-Absetzungsbeträge für weitere Personen teilweise deutlich über den Sozialhilferegelsätzen. Für den Ehegatten beträgt der Sozialhilferegelsatz 276 €, der PKH-Absetzungsbeitrag dagegen 380 €. Auch eine niedrigere Festsetzung des Erwerbsfreibetrags durch Festlegung eines geringeren Prozentsatzes vom Regelsatz erscheint verfassungskonform möglich. Der Umsetzung des Vorschlags stehen keine rechtlichen Hindernisse entgegen. Es hängt vom politischen Willen ab, im PKH-Bereich in stärkerem Umfang vom Zuschuss- auf das Darlehensprinzip umzustellen.

Der RH ist sich bewusst, dass die Entscheidungen über PKH-Regelungen nicht nur nach rechtlichen und finanziellen Gesichtspunkten, sondern auch unter sozialpolitischen Aspekten zu treffen sind. Hierüber muss im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene ein möglichst breiter Konsens gefunden werden. An-

gesichts der prekären Finanzlage der Länderhaushalte erscheint es jedoch geboten, auf der Basis der nun vorliegenden Faktenlage auch eine Diskussion über die ergänzenden Vorschläge des RH zu führen.

gez. Frank

gez. Dr. Willke