

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2009 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2007
– Beitrag Nr. 14: Kostendeckung in der Justiz**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 17. Dezember 2009 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/5314 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Einzelempfehlungen des Rechnungshofs zu Gesetzesänderungen auf Bundesebene weiterzuverfolgen;
2. sich auf Bundesebene für einen finanziellen Ausgleich des durch das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz entstandenen zusätzlichen Defizits einzusetzen;
3. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. Juni 2010 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 8. Juni 2010 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Die Landesregierung hat seit dem Erscheinen der Denkschrift des Rechnungshofs 2009 und dem Beschluss des Landtags vom 17. Dezember 2009 ihre intensiven Bemühungen gegenüber dem Bundesgesetzgeber um eine Verbesserung der finanziellen Lage des Justizhaushalts fortgesetzt. Im Einzelnen ist Folgendes zu berichten:

1. Gerichtsvollziehergebühren

Die Landesregierung strebt weiterhin im Gerichtsvollzieherwesen in erster Linie eine grundlegende strukturelle Reform an, nämlich die Einführung des sogenannten „Beleihungsmodells“. Danach sollen die Gerichtsvollzieher ihre Aufgaben nicht mehr als Beamte, sondern als beliehene Private wahrnehmen, die in einem geordneten Wettbewerb untereinander auf eigene Rechnung tätig sind. Im Beleihungsmodell wird die Subventionierung der Gerichtsvollzieher vollständig abgebaut. Die Kosten für die Einschaltung eines Gerichtsvollziehers sollen zukünftig diejenigen bezahlen, die sie verursachen, nämlich die Parteien.

Der entsprechende, maßgeblich von uns ausgearbeitete Gesetzesentwurf zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens wurde am 11. Mai 2010 über den Bundesrat erneut in den Bundestag eingebracht (Beschluss zu BR-Drucksache 150/07), nachdem der Entwurf in der vorigen Legislaturperiode vom Bundestag nicht behandelt worden war. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung spricht sich auch *für* die Umsetzung des Beleihungsmodells aus. Allerdings wird mehrheitlich von den Ländern, dem Bundesministerium der Justiz und auch von der Bundesregierung hierfür eine Verfassungsänderung für zwingend notwendig erachtet. Die dafür erforderliche Zweidrittelmehrheit ist sehr fraglich.

Vor dem Hintergrund der ungewissen Realisierungschancen bei der angestrebten umfassenden Reform des Gerichtsvollzieherwesens in Form des Beleihungsmodells hat eine Staatssekretärsarbeitsgruppe unter Federführung Baden-Württembergs im letzten Jahr Vorschläge für „Zwischenlösungen“ ausgearbeitet, die zumindest einige der Vorteile des Beleihungssystems auch im beamteten System erreichen sollen. Ein ganz wesentliches Element dieser „Zwischenlösungen“ ist die Verbesserung des Erfolgsbezugs und der Kostendeckung im Gerichtsvollzieherkostenrecht durch Änderungen im Gerichtsvollzieherkostengesetz. Zum Zwecke der Umsetzungen der Reformvorschläge der Staatssekretärsarbeitsgruppe im Gerichtsvollzieherkostenrecht wurde eine Länderarbeitsgruppe unter der Federführung Baden-Württembergs gebildet, die derzeit einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung des Erfolgsbezugs im Gerichtsvollzieherkostenrecht ausarbeitet. Parallel dazu wird an der Einführung des sogenannten Vergütungsmodells im Gerichtsvollzieherwesen gearbeitet, mit dem in Baden-Württemberg ein leistungsorientiertes Vergütungssystem geschaffen werden soll. Ein wesentliches Element des in Arbeit befindlichen Gesetzesentwurfs zur Verbesserung des Erfolgsbezugs im Gerichtsvollzieherkostenwesen wird eine substantielle generelle Anhebung der – wie der Rechnungshof zu Recht vermerkt – seit 2001 unveränderten Gerichtsvollziehergebühren sein. Die Arbeiten der Länderarbeitsgruppe sollen in eine Bundesratsinitiative münden. Ob und in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber diese Bundesratsinitiative umsetzen und die Gebührenhöhe anpassen wird, ist derzeit noch vollkommen offen.

2. Kostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit

Das Justizministerium hat mit Blick auf entsprechende Empfehlungen der Justizministerkonferenz, des Bundesrechnungshofs und der Sozialgerichtspräsidentenkonferenz bereits wiederholt Initiativen ergriffen, vom Grundsatz der Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens abzurücken.

Ein Ende der 90er-Jahre unternommener Vorstoß hatte dahingehend zu einem Teilerfolg geführt, dass im Jahr 2001 eine Überarbeitung des SGG-Kostenrechts vorgenommen worden ist. Seitdem finden auf sozialgerichtliche Streitigkeiten, an denen kein Sozialleistungsempfänger beteiligt ist, die am Unterliegensprinzip ausgerichteten Kostenbestimmungen des Verwaltungsprozess-

rechts Anwendung. In Streitigkeiten, an denen ein Sozialleistungsempfänger beteiligt ist, wird dagegen nur der beteiligte Sozialleistungsträger zu einer Pauschalgebühr herangezogen.

Im September 2003 hat die baden-württembergische Landesregierung einen weiteren Anlauf unternommen und einen vom Justizministerium vorbereiteten Gesetzentwurf zur Änderung des SGG in den Bundesrat eingebracht (BR-Drucksache 663/03). Ziel der Initiative war es, den in allen anderen Verfahrensordnungen geltenden Grundsatz auf die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen, dass der im Verfahren Unterlegene die Gerichtskosten zu tragen hat (Steigerung des Kostenbewusstseins der Verfahrensbeteiligten). Kernstück des Gesetzentwurfs ist die Einführung einer pauschalen Gerichtsgebühr, die im Voraus vom Kläger zu entrichten und letztlich von dem im Verfahren Unterlegenen zu tragen sein wird. Der Bundesrat hat am 13. Februar 2004 – noch in der 15. Legislaturperiode – mit großer Mehrheit beschlossen, den Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag einzubringen. In der 15. Legislaturperiode ist der Gesetzentwurf jedoch vom Deutschen Bundestag nicht mehr abschließend beraten worden. Nach Beginn der 16. Legislaturperiode hat der Bundesrat auf Antrag von Baden-Württemberg den Gesetzentwurf erneut in den Deutschen Bundestag eingebracht (Beschluss vom 10. Februar 2006 zu BR-Drucksache 45/06). Außerdem ist das Vorhaben, den Grundsatz der Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens aufzugeben, auf Initiative Baden-Württembergs auf die Liste der Vorschläge der Länder für die Föderalismusreform II gesetzt worden. Auch diese Bemühungen haben jedoch nicht zum Erfolg geführt. Am Ende der 16. Legislaturperiode waren die parlamentarischen Beratungen zum Gesetzentwurf des Bundesrates noch nicht einmal aufgenommen worden.

Dies ist nicht zuletzt auf ein Sachverständigengutachten betreffend die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens zurückzuführen, das von dem auf Bundesebene für die Sozialgerichtsbarkeit zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben worden ist. Das Gutachten ist von den beauftragten Sachverständigen Ende des Jahres 2007 vorgelegt und vom BMAS Mitte des Jahres 2008 einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Es gelangt zu dem Ergebnis, dass es sich nicht empfiehlt, den Grundsatz der Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens anzutasten. Insbesondere sei mit dem Eintritt der vom Bundesrat erhofften Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit kaum zu rechnen. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben zwar in einem gemeinsamen Positionspapier zu dem Gutachten kritisch Position bezogen und zahlreiche Schwächen in der Argumentation der Gutachter aufgezeigt. Dennoch hat bereits die Existenz des Gutachtens dazu geführt, dass die von der Ländersseite gewünschte inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema „Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens“ im Rahmen der Föderalismusreform II nicht mehr erfolgt ist. Es steht zu befürchten, dass das Gutachten auch einem neuen Gesetzesantrag Baden-Württembergs entgegengehalten und eine Mehrheit im Bundesrat verfehlt wird.

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf den Aufgabenbereich einer Kommission betrifft, die im Herbst 2009 auf Staatssekretärscherebene eingerichtet worden ist. Es handelt sich um eine gemeinsame Kommission der Justizministerkonferenz (JuMiKo) und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), die sich mit „Maßnahmen zur Verminderung der Belastung und zur Effizienzsteigerung der Sozialgerichte“ befassen wird (Gemeinsame Kommission). Aufgrund eines Beschlusses der JuMiKo vom 5. November 2009 wirkt auch Baden-Württemberg in der Gemeinsamen Kommission für die Justizseite mit. Auf Seiten der ASMK ist Baden-Württemberg ebenfalls – durch das Sozialministerium – vertreten. Die jüngere Entwicklung zeigt, dass den Aufgabenbereich der Gemeinsamen Kommission betreffende Länderinitiativen im Bundesrat derzeit praktisch keine Aussicht auf Erfolg haben. Im Bundesrat werden solche Initiativen auf Ausschussebene vertagt, um den Beratungen der Gemeinsamen Kommission nicht vorzugreifen.

Die Beratungen der Gemeinsamen Kommission orientieren sich an einem Katalog von Empfehlungen, der von einer Länderarbeitsgruppe der Justizministerkonferenz ausgearbeitet worden ist. In diesem Katalog findet sich an prominenter Stelle der Vorschlag, auch für Kläger, die derzeit nach § 183 SGG Kostenfreiheit genießen, in Hauptsacheverfahren die Durchführung des Klageverfahrens von der Zahlung einer Gerichtskostenpauschale abhängig zu machen.

Die Empfehlung sieht folgende Konzeption vor:

- Einführung einer moderaten allgemeinen Gerichtskostenpauschale für Klagen (in der Diskussion sind Beträge zwischen 10 bis 75 €).
- Die Durchführung des Klageverfahrens hängt von der Zahlung dieser Gerichtskostenpauschale nach Klageeingang ab.
- Rückerstattung im Falle des vollständigen oder auch nur teilweisen Obsiegens oder im Falle der unstreitigen Erledigung.
- Die Gewährung von Prozesskostenhilfe wird im Hinblick auf diese Pauschale ausgeschlossen.
- Die Gebühr wird nicht für den vorläufigen Rechtsschutz erhoben.

Auf der Auftaktsitzung der Gemeinsamen Kommission am 4. März 2010 haben die Sozialressorts (mit Ausnahme des Vertreters Baden-Württembergs) diese Empfehlung strikt abgelehnt. Die JuMiKo-Seite hat hingegen einstimmig für die Empfehlung votiert. Der Vorschlag wurde sodann auf die Arbeitsebene zurückverwiesen, mit der Vorgabe, Kompromissmöglichkeiten zu erarbeiten.

Inzwischen zeichnet sich deutlich ab, dass ein Kompromiss zum Thema „Beschränkung der Gerichtskostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit“ in der Gemeinsamen Kommission nicht zustande kommen wird. Im Verlauf eines Treffens auf Arbeitsebene am 20. April 2010 hat sich gezeigt, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Vertreter der ASMK-Seite bei diesem Thema zu keinen Verhandlungen bereit ist. Dies betrifft sowohl die oben angesprochene Empfehlung der JuMiKo-Länderarbeitsgruppe zur Einführung einer Gerichtskostenpauschale als auch die baden-württembergische Gesetzesinitiative betreffend die Abschaffung der Gerichtskostenfreiheit in der Sozialgerichtsbarkeit. Angesichts dieser verfestigten Positionen ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Gemeinsame Kommission auf eine wie auch immer geartete Empfehlung zu dem Thema verständigen wird.

3. Gebühren in arbeitsgerichtlichen Verfahren

Dass das arbeitsgerichtliche Verfahren gegenüber dem allgemeinen Zivilverfahren gebührenrechtlich begünstigt wird, wird mit der besonderen Situation der streitenden Parteien, insbesondere des betroffenen Arbeitnehmers, gerechtfertigt. Diese Privilegierung ist im Grundsatz im Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vom Juli 2004 ganz bewusst aufrechterhalten worden (vgl. BT-Drucksache 15/1972, S. 175). Die vom Rechnungshof geforderte gänzliche Angleichung an das Gebührenniveau im zivilgerichtlichen Verfahren erscheint derzeit politisch aussichtslos.

Ebenso politisch aussichtslos ist derzeit die geforderte Aufhebung der gänzlichen Gebührenfreiheit für Vergleiche. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit Inkrafttreten des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes ab 1. Juli 2004 bereits einige Kostenprivilegierungen im Arbeitsrecht entfallen sind. So sind insbesondere im Gegensatz zum früheren Rechtszustand Teilvergleich und teilweise Klagerücknahme nicht mehr kostenprivilegiert. Für sie fallen jetzt

Gebühren mit einem Satz von 2,0 an. Schon gegen diese Änderungen sind aus der arbeitsgerichtlichen Praxis erhebliche Vorbehalte geltend gemacht worden. Von Seiten der Kritiker wurde und wird weiterhin vehement eine Rückkehr zum alten Rechtszustand gefordert, um Anreize für Teilbeendigungen des Verfahrens zu erhalten. So sprach sich im Mai 2007 die 69. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesarbeitsgerichte ausdrücklich für eine Rückkehr zum alten Rechtszustand aus.

Wir sind dem wiederholt entgegengetreten und haben uns für eine Beibehaltung der Änderungen durch das Kostenrechtsmodernisierungsgesetz eingesetzt. So hat die Konferenz der Kostenrechtsreferenten der Landesjustizverwaltungen und des Bundesministeriums der Justiz (Kostenrechtsreferentenkonferenz) vom Oktober 2007 den Vorschlag einer Rückkehr zum alten Rechtszustand mit unserer Unterstützung abgelehnt. Dessen ungeachtet wurde die Kostenrechtsreferentenkonferenz vom Juni 2009 auf Bitten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erneut mit der Frage befasst. Auch bei dieser Befassung sprach sich eine Mehrheit der Länder – darunter wir – gegen den Vorschlag einer Rückkehr zum alten Rechtszustand aus. Anstatt einer Rückkehr zum alten Recht im Gegenteil einen noch weitergehenden Abbau von Gebührenprivilegierungen bei Vergleichen im arbeitsgerichtlichen Verfahren durchzusetzen, erscheint vor dem geschilderten Hintergrund politisch aussichtslos. Es ist im Übrigen auch zu berücksichtigen, dass die mit der Einführung einer Vergleichsgebühr verbundene Verringerung der Vergleichsbereitschaft der Parteien den Personaleinsatz erhöhen und damit die positive finanzielle Wirkung der Einführung einer Gebühr zumindest vermindern würde.

4. Kostendeckungsgrad Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit

Verbesserungen des Kostendeckungsgrades in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit ließen sich

- durch Einführung von Gebührenpflichten in bislang gerichtskostenfreien Verfahren (vgl. § 188 VwGO, § 83 b AsylVfG),
- durch Anhebung der in diesen Gerichtsbarkeiten erhobenen Gebühren oder
- durch Senkung des bei den Gerichten mit der Verfahrensbearbeitung verbundenen Aufwands

erreichen.

Auf Bundesebene bestehen derzeit keine realistischen Aussichten, die beiden erstgenannten Wege mit Aussicht auf Erfolg zu beschreiten.

Das Justizministerium arbeitet dagegen intensiv und mit verschiedenen Ansätzen daran, den Aufwand der Verfahrensbearbeitung in den genannten Gerichtsbarkeiten zu senken. Dies betrifft etwa die vielfältigen Bemühungen des Justizministeriums, organisatorisch eine Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zu ermöglichen, um auf diese Weise Synergieeffekte zu erzielen. Darüber hinaus sind organisatorische Maßnahmen sowie Verbesserungen in der Ausstattung der Gerichte darauf gerichtet, den Aufwand der Verfahrensbearbeitung zu senken.

5. Gesetzesentwürfe zur Kostenbegrenzung in der Prozesskostenhilfe und der Beratungshilfe

Der Bundestag hat in der vergangenen Legislaturperiode die vom Bundesrat eingebrachten Gesetzesentwürfe zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (BT-Drucksache 16/1994) und zur Änderung des Bera-

tungshilferechts (BR-Drucksache 648/08) nicht abschließend beraten. Aus diesem Grund sind die Entwürfe der Diskontinuität anheim gefallen.

Hinsichtlich beider Gesetzesentwürfe haben wir beim Bundesrat – wie vom Rechnungshof gefordert – die Wiedereinbringung beantragt.

Mit Beschluss vom 12. Februar 2010 hat der Bundesrat beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendung für die Prozesskostenhilfe erneut in den Bundestag einzubringen (Beschluss zu BR-Drucksache 37/10).

Die Wiedereinbringung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Beratungshilferechts hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 7. Mai 2010 beschlossen (Beschluss zu Drucksache-Nr. 69/10).

Ob und in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber diese Vorschläge aufgreifen wird, ist derzeit noch offen.

6. Gesetzesentwurf zur Einführung einer Vorauszahlungspflicht für Verfahrensgebühren im Berufungsverfahren

Auch der im Bericht des Rechnungshofs nicht erwähnte Gesetzesentwurf zur Einführung einer Vorauszahlungspflicht für Verfahrensgebühren im Berufungsverfahren dient insbesondere dem Ziel der Verbesserung der finanziellen Lage des Justizhaushalts. Gegenstand des Entwurfes ist es, nach dem Vorbild des erstinstanzlichen Verfahrens auch für das zivilgerichtliche Berufungsverfahren eine Vorschusspflicht einzuführen, um Gebührenauffälle zu vermeiden. Dieser Gesetzesentwurf wurde ursprünglich auf Initiative Baden-Württembergs im März 2007 mit klarer Mehrheit durch den Bundesrat in den Bundestag eingebracht. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Gegenerklärung vom Mai 2007 (BT-Drucksache 16/5335) *gegen* die Umsetzung des Gesetzesentwurfes ausgesprochen. Nachdem der Gesetzesentwurf in der abgelaufenen Legislaturperiode im Bundestag nicht behandelt wurde und der Diskontinuität zum Opfer gefallen ist, hat die Landesregierung die erneute Einbringung in den Bundesrat beschlossen. Mit Beschluss vom 12. Februar 2010 (BR-Drucksache 38/10) hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf wieder in den Bundestag eingebracht. Die neuerliche Gegenerklärung der Bundesregierung ist mit der früheren Stellungnahme allerdings weitgehend identisch, sodass mit einer Umsetzung des Vorhabens durch den Bundesgesetzgeber nicht zu rechnen ist.

7. Handelsregistergebühren

Im Zusammenhang mit der Neuberechnung der Handelsregistergebühren, die aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als erforderlich angesehen wurde, waren wir an umfangreichen Erhebungen des Bundesministeriums der Justiz zum personellen und sächlichen Aufwand bei Eintragungen ins elektronische Handelsregister beteiligt. Diese Erhebungen sollten als Grundlage für die Bestimmung der künftigen Höhe der aufwandsbezogenen Gebühren dienen. Die jüngst vorgestellten Ergebnisse der Erhebungen lassen eine substantielle Anhebung der Eintragungsgebühren beim elektronischen Handelsregister erwarten, was signifikante positive Auswirkungen auf den Justizhaushalt haben wird.

8. Betreuungsrecht

Im Mai 2009 hatte die vom Bundesministerium der Justiz einberufene Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreu-

ungsrecht ihren Abschlussbericht nebst Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Betreuungsrechts vorgelegt. Der merkliche Anstieg der Ausgaben der Justizhaushalte im Bereich des Betreuungswesens wird in erster Linie auf einen deutlichen Anstieg der beruflich geführten Betreuungsverfahren zurückgeführt.

Um die Kosten im Betreuungswesen zu reduzieren, insbesondere Betreuungsverfahren zu vermeiden und ehrenamtlich tätige Betreuer zu gewinnen, veranstaltet das Justizministerium dieses Jahr zum vierten Mal seit 2002 eine Informationsreihe zum Thema Betreuungsrecht in vier Städten Baden-Württembergs. Mit dem Titel „Vorsorgevollmacht, Betreuungsverfügung, Patientenverfügung

–
Wer hilft mir, wenn ...?“ wendet sie sich an die interessierte Öffentlichkeit. Aktuelle Broschüren über die rechtlichen Möglichkeiten der Vorsorge ver helfen zu weiteren Informationen.

9. Sonstiges

Im Übrigen ist zu den Empfehlungen des Rechnungshofs wie folgt Stellung zu nehmen: Soweit eine allgemeine Anhebung von Wert- und Festgebühren in der Justiz und insbesondere eine generelle Erhöhung der Gebühren in Zivilverfahren sowie in Bußgeldverfahren gefordert wird, so ist darauf hinzuweisen, dass derartige Bemühungen in isolierter Form zurzeit politisch wenig Aussicht auf Erfolg haben. Von Seiten des Bundesministeriums der Justiz ist allerdings vorgesehen, ein umfassendes Reformpaket im Kostenrecht zu schnüren. Mit einem solchen Paket, das u. a. neben einer grundlegenden Reform der Kostenordnung voraussichtlich auch Anpassungen bei der Vergütung der Rechtsanwälte enthalten soll, wird gegen Ende der laufenden Legislaturperiode gerechnet. Im Rahmen eines solchen Pakets wird die Frage der Höhe der Gerichtsgebühren gegebenenfalls zu diskutieren sein. Hier werden wir uns für Lösungen im Interesse des Justizhaushaltes einsetzen, wobei anzumerken ist, dass das vom Rechnungshof als alleiniges Argument für eine generelle Gebührenerhöhung angeführte Kostendeckungsprinzip im Bereich der Gerichtsgebühren gegenüber dem verfassungsrechtlichen Justizgewährleistungsanspruch nachrangig und damit von beschränktem Gewicht ist.