



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Bundesministerium der Justiz,
Referat RB1
11015 Berlin

per Mail an poststelle@bmj.bund.de

Berlin, 20. Juni 2012

Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Neue Richtervereinigung (NRV) wendet sich entschieden gegen das Vorhaben, zum einen erneut bei denjenigen zu sparen, die ohnehin am wenigsten haben, und zum anderen die mit der Prüfung betrauten Richter/innen und Rechtspfleger/innen mit weiteren Aufgaben zu belasten, ohne den personellen Mehrbedarf zu beziffern.

Der beabsichtigten Senkung der Freibeträge wird daher ebenso entgegen getreten wie der Erhöhung der Quote des einzusetzenden Einkommens. Und hinsichtlich einer Verlängerung der Rückzahlungspflicht gelten die Argumente, die gegen die Verlängerung der Ratenzahlungsverpflichtung im Insolvenzfall sprechen, im Wesentlichen für alle anderen Bedürftigen auch: Wer so geringe Raten zu zahlen hat, dass er die Kosten nach 4 Jahren noch immer nicht ausgeglichen hat, dem geht es in der Regel so schlecht, dass eine Verlängerung auf 6 Jahre zur Qual wird. Im Übrigen dürften die Mehrkosten für die längere Überprüfung die Einnahmen bei dieser Personengruppe übersteigen.

Mitglieder des Bundesvorstandes:

Martin Wenning-Morgenthaler, Sprecher des Vorstandes und Pressesprecher, LAG Berlin-Brandenburg, Magdeburger Platz 1, 10785 Berlin, Tel.: 0177/20170 65 und 030/90171-349 (d.)

Christine Nordmann, Sprecherin des Vorstandes und Pressesprecherin, VG Schleswig, Brockdorff-Rantzau-Str. 13, 24837 Schleswig, Tel.: 04621/861518 (d.)

Ruben Franzen, AG Eilenburg, Walther-Rathenau-Str. 9, 04838 Eilenburg, Tel.: 03423/654-330 (d.)

Jens Heise, SG Berlin, Invalidenstr. 52, 10557 Berlin, Tel.: 030/90227 - 3070 (d.)

Werner Kannenberg, BMJ Berlin, Mohrenstr. 37, 10117 Berlin, Tel. 030/185809546 (d.)

Ingrid Meinecke, VG Potsdam, Friedrich-Ebert-Str. 32, 14469 Potsdam, Tel.: 0331/2332-582 (d.)

Sabine Stuth, SG Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, Tel.: 0421/361-4457 (d.)

Bundesbüro:

Martina Reeßing

Greifswalder Str. 4

10405 Berlin

Tel.: 030/420223-49, Fax: -50

bb@neuerichter.de

Umweltbank Nürnberg

BLZ 760 350 00

Konto.-Nr. 599 000

www.neuerichter.de

Soweit der Entwurf darauf abzielt, Fehlsteuerungen und Ungerechtigkeiten der bisherigen Regelungen zu vermeiden, unterstützt die NRV das Vorhaben, wobei ein Großteil der Ungerechtigkeiten bei konsequenter Anwendung der bestehenden Regelungen vermieden werden könnte.

Die NRV warnt jedoch davor, in den geplanten Änderungen ein Mittel zur Einsparung von Kosten zu sehen. Denn der personelle Mehrbedarf, der zur Bewältigung des Arbeitsaufwandes benötigt wird, der mit einer vertieften Prüfung der Bedürftigkeit und der Erfolgsaussichten verbunden ist, wird die durch eine geringfügig geringere Zahl von Bewilligungen und eine höhere Eigenbeteiligung eintretenden finanziellen Vorteile wahrscheinlich mehr als kompensiert. Mehr Gerechtigkeit kostet mehr.

Dem Entwurf gelingt es im Übrigen nicht, die strukturell bedingten Fehlsteuerungen des Prozesskostenhilferechts aufzuheben, die dadurch entstehen, dass der primäre Steuerungsaspekt des Zivilprozesses, nämlich eine eigene Risikobewertung der Parteien als Grundlage prozessualen Handelns, teilweise außer Kraft gesetzt wird. Um diese wieder herzustellen, müssten Kosten für rechtliche Beratung und die Führung von Prozessen teilweise in den allgemeinen Warenkorb eingepreist werden, um im Gegenzug eine generelle Eigenbeteiligung einführen zu können. Der Versuch des Entwurfs, etwa unsinnig erscheinende Beweisaufnahmen durch richterliche Vorab-Entscheidungen einschränken zu lassen, geht schon deshalb fehl, weil es den Begründungsaufwand eklatant erhöht – und zwar für zwei Instanzen, weil ein solcher Beschluss natürlich in der Regel von der bedürftigen Partei mit der Beschwerde angegriffen werden wird.

Zu einzelnen Punkten:

1. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsschutzgleichheit verbietet sich die vorgesehene Absenkung der Freibeträge. Denn es handelt sich nach der gegenwärtigen Zusammensetzung des maßgeblichen Warenkorbes sowohl bei der Suche nach Rechtsrat als auch bei der Prozesskostenhilfe um Mehrbedarf, der von den ohnehin bereits an der finanziellen Untergrenze angesetzten Sozialleistungen nicht enthalten ist. Hier einzukürzen, dürfte sich unmittelbar auf die Möglichkeit auswirken, Rechtsschutz zu suchen, und mit dem Sozialstaatsprinzip schwer vereinbar sein.

2. Die Abkehr von einer Stufung hin zu einer Quote einzusetzenden Einkommens erscheint vernünftig, weil sie die bei Stufen zwangsläufig entstehenden Ungerechtigkeiten zu vermeiden hilft. Die bisherige Regelung enthält eine so geringe Progression, dass sich deren Egalisierung kaum auswirkt.

Allerdings hat der Entwurf das Problem, das auftritt, wenn sich die Einkommensverhältnisse später erheblich verringern, ohne dass die Quote auf 0 zu reduzieren wäre, in § 120a Abs. 1 ZPO-E nicht in zufriedenstellender Weise gelöst: Für eine Reduktion der Ratenhöhe haben dieselben Kriterien zu gelten wie für ihre Erhöhung.

Wenn einer generellen Erhöhung der Quote des einzusetzenden Einkommens von bisher etwa einem Drittel auf die Hälfte kritisiert wird, so soll dies nicht gegen die Einführung eines Modells sprechen, das im Falle einer Beweisaufnahme die dadurch entstehenden erhöhten Auslagen anstelle eines Vorschusses mit einer zusätzlichen Quote belegt. In Abkehr von dem bisherigen All-Inklusive-Paket, das die Gerichtskosten, die Anwaltskosten und etwaige Auslagenvorschüsse umfasst, sollte das gesonderte Risiko, das mit den Kosten für eine Beweisaufnahme einhergeht, auch als ergänzende Rate angefordert werden, die dann bei zusätzlichen 50 % der bisherigen Rate liegen könnte.

3. Die NRV weist darauf hin, dass die angestrebte Überprüfungstiefe nur mit einer erheblichen Aufstockung von Richtern, Rechtspflegern und Justizangestellten zu bewältigen sein wird. Diese mit der Umsetzung verbundenen Kosten werden zwar unter „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ angesprochen (wobei angemerkt sei, dass – hier wie auch andernorts – differenziert werden sollte zwischen dem Aufwand der Verwaltung und der Belastung der Rechtsprechung. Dies gebietet nicht nur der Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern sollte auch dafür sensibilisieren, dass kompliziertere Regelungen häufig zusätzliche Kosten durch eine Mehrbelastung der Justiz generieren). Sie werden jedoch in ihrer Höhe wohlweislich nicht beziffert. Ohne Ermittlung des personellen Mehrbedarfs und der damit verbundenen Ausgaben ist die Schätzung des Einsparpotenzials aber unseriös.

4. Durch die – zu begrüßende – Möglichkeit, die Ermittlung der finanziellen Bedürftigkeit auf den Rechtspfleger beziehungsweise die Urkundsbeamten zu übertragen, wird das Verfahren zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe künftig als eigenes Pebböy-Geschäft auszuweisen sein, das beim Richter oder, bei Übertragung auf den Rechtspfleger beziehungsweise den Urkundsbeamten, bei diesem anfällt.

Dieser Prüfungsaufwand bei der Gewährung von Prozesskostenhilfe wird sich vor allem durch die vorgesehene umfängliche Kontrolle und Anfechtbarkeit aller PKH bewilligenden Beschlüsse erhöhen. Damit einher geht erstens der Zwang, die gesetzlich vorgesehenen Ermittlungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Zweitens wird sich der Begründungsaufwand drastisch erhöhen. Und drittens wird die Zahl der mit dieser zusätzlichen Prüfungspflicht betrauten Revisoren erheblich aufgestockt werden müssen.

5. Soweit der Entwurf vorsieht, mit der Übertragung der Prüfung der Bedürftigkeit auch die Kompetenz zur Beurkundung von Vergleichen auf Rechtspfleger und Urkundsbeamte zu übertragen, stößt dies auf erhebliche Bedenken. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Gegenstand des Vergleichs nicht nur finanzielle Ansprüche sein können – anders als etwa bei Anträgen auf Erlass eines Mahn-/Vollstreckungsbescheides –, erscheint eine rechtskundige Kontrolle der Vollstreckbarkeit zwingend geboten. Erfahrungsgemäß bedarf es oft auch in Hinblick auf den Umfang etwaiger Abgeltungsklauseln richterlicher Hinweise, die nachfolgende Rechtsstreite in Hinblick auf die Auslegung des Vergleichs zu vermeiden helfen.

6. Mehr Gerechtigkeit kostet mehr Zeit. Soll das PKH-Prüfungsverfahren nicht zu einer spürbaren Entschleunigung führen, dürfte es sich anbieten, die Prüfung der Bedürftigkeit weiter als vorgesehen zu verselbständigen und, bei entsprechender Übertragung auf den Rechtspfleger, mit einem separaten Zwischenbescheid über das einzusetzende Einkommen und Vermögen abschließen zu lassen. An diesen könnte sich die – auf einen Monat zu verkürzende – Prüfung durch den Bezirksrevisor anschließen. Dem Richter verbliebe es, unter Zugrundelegung des einzusetzenden Einkommens unter Berücksichtigung der (gegebenenfalls nur teilweisen) Erfolgsaussichten den abschließenden Bescheid zu erlassen.

7. Unklar ist, welche Bedeutung der beabsichtigten Änderung der Formulierung des § 118 Abs. 1 Satz 1 ZPO zukommen soll. Wenn damit lediglich gemeint sein sollte, dass die gegnerische Partei davon Kenntnis erlangt, dass ein Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe gestellt wurde, und ihr dadurch Gelegenheit gegeben wird, sich auch zur Frage der Bedürftigkeit zu äußern, so bedarf es dieser Vorschrift nicht. Denn schon jetzt wird dem Beklagten der Klageentwurf zu Stellungnahme übersandt, und der PKH beantragende Beklagte stellt diesen Antrag in aller Regel im Rahmen des an den Kläger zu übermittelnden Schriftsatzes. Sollte der Kläger die Klage unbedingt und unter Beifügung des Vorschusses eingereicht haben, so sollte das darin zum Ausdruck kommende Bedürfnis nach Wahrung der Geheimhaltung einer möglichen Bedürftigkeit (die für juristische Personen existenziell sein kann) akzeptiert werden. Gleiches gilt für den Beklagten.

Sollte aus der Formulierung eine Ermächtigung zu lesen sein, der gegnerischen Partei die finanziellen Verhältnisse des Antragstellers offen zu legen, so kann dem nicht energisch genug entgegengetreten werden. Eine solche Offenbarung wäre entwürdigend und stellt einen gravierenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, der sich nicht rechtfertigen ließe. Vor diesem Hintergrund sollte es bei der bestehenden Formulierung verbleiben.

8. Die vorgesehenen Möglichkeiten einer vertieften Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind, soweit Kontrollanfragen gegenüber nichtstaatlichen Stellen eröffnet werden sollen, ebenfalls grob unverhältnismäßig. Es geht weder den Arbeitgeber noch die Bank etwas an, ob und gegen wen jemand Prozesse führt und dazu um Prozesskostenhilfe nachsucht. Nur staatliche Stellen können garantieren, dass eine solche Anfrage nicht publik würde. Die Anfrage bei einem Kreditinstitut würde nahezu zwangsläufig dazu führen, dass diese ihren Niederschlag in einem der Bewertung der Kreditwürdigkeit dienenden System fände. Und auch der Arbeitgeber kann diese Information in einer nicht intendierten Weise verwenden.

Besonders schwerwiegend schlägt dies zu Buche, wenn sich der Antragsteller auf der Beklagten- oder Beigeladenenseite befindet und sich so dem Verfahren nicht entziehen kann.

Zwar ist die Möglichkeit von Kontrollanfragen an die Einwilligung des bedürftigen Antragstellers geknüpft. Dies führt aber zu keinem anderen Ergebnis, da es eine „Zwangseinwilligung“ ist. Wenn sich der Betroffene nämlich nicht bereits in seinem Antrag damit einverstanden erklärt, dass das Gericht Einkünfte etwa bei Finanzämtern, Banken, Sozial- und Rentenversicherern und sogar beim Arbeitgeber des Antragstellers einholen darf, soll ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe automatisch verneint werden, wenn die Auskunft erforderlich ist (§ 118 Abs. 3 Satz 2 ZPO-E). Da der Antragsteller nicht wissen kann, ob dies für erforderlich gehalten wird, ist er gezwungen, die Einwilligung vorab zu erteilen, um nicht Gefahr zu laufen, die beantragte Hilfe allein aus formalen Gründen versagt zu bekommen.

9. Der Versuch, Fehlsteuerungen im Fall mutwilliger Beweisanträge durch die Einführung eines neuen § 124 Abs. 2 ZPO zu begegnen, wird ohne Effekt bleiben und stellt Weichen in Richtung eines dirigistischen Amtsermittlungsverfahrens. Abgesehen davon, dass die Formulierung ohne die parallele Lektüre der Begründung kaum in sich verständlich ist, ist das darin vorgesehene Verfahren unpraktikabel: Um die Prozesskostenhilfe (ganz, teilweise) für ein als mutwillig erachtetes Beweisangebot aufzuheben, wird der Richter in der Regel einen Beschluss im Umfang eines kleineren Urteils fertigen müssen, da der Antragsteller, alleine damit der Parteienvertreter seiner anwaltlichen Sorgfaltspflicht genügt, aber auch weil ihn dies nichts kostet, und um die Auffassung des Beschwerdegerichts abzufragen, Beschwerde einlegen müssen. Ein weiterer Richter wird sich mit der Sache befassen müssen. Nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensdauer wird sich daher der erstinstanzliche Richter überlegen, ob er einen solchen Beschluss fasst.

Es erscheint weitaus sinnvoller, der Partei die Möglichkeiten einer Beweiserhebung zu belassen, sie aber in das Kostenrisiko einzubinden, indem die zu zahlenden Raten erhöht werden. Diese Lösung bliebe im System des Zivilprozessrechts, der mit der Parteimaxime eine wirtschaftliche Betrachtung als Steuerungsparameter vorsieht. Allerdings würde dies beinhalten,

eine entsprechende Vorsorge im Warenkorb zur Festsetzung der Höhe der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu berücksichtigen, also das Arbeitslosengeld II zu erhöhen.

10. In diesem Zusammenhang ist auch der Formulierungsvorschlag einer Legaldefinition der Mutwilligkeit in § 114 Abs. 2 ZPO-E zu kritisieren. Er gibt die verschiedenen Aspekte der Rechtsprechung nur unzureichend wieder und droht auf reine Wirtschaftlichkeitserwägungen hinauszulaufen. Der Staat hat jedem Bürger auch für geringe Forderungen und immaterielle Angelegenheiten den effektiven Zugang zu den Gerichten zu eröffnen. Wenn jedoch die Gewährung von Prozesskostenhilfe und damit der Zugang zum Gericht für den sozial schwachen Bürger davon abhängig gemacht wird, dass seine Rechtsverfolgung auch unter Berücksichtigung der Erfolgschancen und der Kosten wirtschaftlich ist, dann wird dadurch die in Art. 19 Abs. 4 GG enthaltene Rechtsgewährungsgarantie berührt. Es muss daher klar gestellt werden, dass jedenfalls als letzte Möglichkeit der Weg zum Gericht gewährleistet bleibt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Wenning-Morgenthaler', with a long horizontal flourish extending to the right.

Martin Wenning-Morgenthaler

Sprecher des Bundesvorstandes und Pressesprecher