

## **Schriftliche Stellungnahme**

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe  
(Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG)

BT- Drucks. 16/1994

### **Vorbemerkung:**

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf eine Prüfung der – von Seiten der Bundesregierung teilweise bestrittenen – Verfassungsmäßigkeit der wichtigsten Regelungen des o.a. Gesetzentwurfs.

### **I.**

1. Den Rechtsstaat trifft eine allgemeine Justizgewährleistungspflicht. Es ist ein zentraler Aspekt der Rechtsstaatlichkeit, die eigenmächtig-gewaltsame Durchsetzung von (wirklichen oder vermeintlichen) Rechtsansprüchen grundsätzlich zu verwehren. Die Parteien werden auf den Weg vor die staatlichen Gerichte verwiesen, damit sie dort ihren Streit in einem geordneten Verfahren gewaltlos austragen (vgl. BVerfGE 54, 277, 292; 81, 347, 356). Der Staat des Grundgesetzes erfüllt seine einen Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) bildende, allgemeine Justizgewährungspflicht, indem er Gerichte einrichtet und

den Zugang zu ihnen jedermann in grundsätzlich gleicher Weise eröffnet (BVerfGE 81, 347, 356).

Der objektivrechtlichen Justizgewährleistungspflicht entspricht ein subjektiver Anspruch des der staatlichen Rechtsordnung Unterworfenen auf effektiven Rechtsschutz durch die staatlichen Gerichte: Die grundgesetzliche Garantie des Rechtsschutzes – für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 4 GG, im übrigen, insbesondere für zivilrechtliche Streitigkeiten, auf der Grundlage des aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit den Grundrechten, jedenfalls Art. 2 Abs. 1 GG (BVerfGE 88, 118, 123 f.; 93, 99, 107; 107, 395, 401) folgenden Justizgewährleistungsanspruchs – umfasst das Recht auf Zugang zu den Gerichten (d.h. das „Offenstehen“ des Rechtswegs i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG), die Prüfung des Streitbegehrens in einem förmlichen Verfahren sowie die verbindliche gerichtliche Entscheidung (BVerfGE 85, 337, 345; 107, 395, 401).

Die verfassungskräftige Justizgewährleistungsanspruch schließt – als Leistungsrecht – allerdings eine nähere gesetzliche Ausgestaltung der Voraussetzungen und Bedingungen des Zugangs zu den Gerichten nicht aus (BVerfGE 85, 337, 345 f.; 88, 118, 123). Die Rechtsschutzgewährung durch die Gerichte bedarf notwendigerweise einer normativen Ausgestaltung durch eine Verfahrensordnung (BVerfGE 93, 99, 107); der Gesetzgeber darf dabei die Anrufung der Gerichte von der Erfüllung bestimmter formaler Voraussetzungen abhängig machen (st. Rspr. seit E 10, 264, 268; zuletzt E 88, 118, 123 f.). Gesetzliche Vorschriften, die den Zugang zu den Gerichten ausgestalten, dürfen ihn jedoch weder tatsächlich unmöglich machen noch in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren (vgl. BVerfGE 10, 264, 267f.; 74, 228, 234; 77, 275, 284).

Demnach darf der Staat auch für die Inanspruchnahme seiner Gerichte grundsätzlich Gebühren erheben (vgl. BVerfGE 10, 264, 268; 80, 103, 107; 85, 337, 346). Die Festsetzung darf allerdings nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung erfolgen und die Bemessung der Verfahrenskosten es dem Betroffenen nicht praktisch unmöglich machen, das Gericht anzurufen, weil das Prozesskostenrisiko zu hoch ist (vgl. BVerfGE 11, 139, 143; 54, 39, 41; zu den sich aus diesem Grundsatz ergebenden Grenzen zulässiger Streitwertbestimmung E 85, 337, 346 ff.). Das Kostenrisiko darf zu dem mit dem Verfahren angestrebten wirtschaftlichen Erfolg nicht derart außer Verhältnis stehen, dass die Anrufung der Gerichte nicht mehr sinnvoll erscheint (BVerfGE 85, 337, 347).

2. Das Prinzip des sozialen Rechtsstaats (Art. 20 Abs. 1 u. 3 GG) und die in Art. 3 Abs. 1 GG gewährleistete Rechtsgleichheit wirken sich auch auf die Durchsetzung individueller Rechtspositionen mit Hilfe der staatlichen Gerichte aus. Da der Staat den Zugang zu diesen

– wie dargelegt, in grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässiger Weise – regelmäßig von Kostenvorschüssen und vielfach von anwaltlicher Vertretung abhängig macht, kann die Verwirklichung der rechtlichen Gleichheit im Falle wirtschaftlichen Unvermögens jedoch faktisch in Frage gestellt sein. Deshalb hat der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass auch die unbemittelte Partei in die Lage versetzt wird, ihre Belange in einer dem Gleichheitsgebot gemäßen Weise im Rechtsstreit geltend zu machen (BVerfGE 35, 348, 354 f.; 78, 104, 117 f.). Es wäre verfassungswidrig, wenn der Rechtsschutz vornehmlich nach Maßgabe wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eröffnet würde (vgl. BVerfGE 50, 217, 231).

Das Gebot der Rechtsschutzgleichheit unabhängig von der Leistungsfähigkeit ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgrundsatz, der in Art. 20 Abs. 3 GG allgemein niedergelegt ist und für den Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt in Art. 19 Abs. 4 GG seinen besonderen Ausdruck findet (vgl. Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 8. Aufl. 2006, Art. 3 Rn. 63). Hinzu tritt das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG.

Das Grundgesetz gebietet insoweit jedoch nur eine weitgehende, keine vollständige Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 9, 124, 130 f.; 10, 264, 270; 22, 83, 87; 51, 295, 302; 63, 380, 394; 67, 245, 248; 78, 104, 117 f.). Die Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten im Bereich des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 51, 295, 302; 56, 139, 143; 63, 380, 394) kann keine vollständige sein. Ihr Ausmaß liegt vielmehr in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Von Verfassungs wegen wird lediglich verlangt, dass auch der armen Partei die Prozeßführung nicht unmöglich gemacht wird. Das wäre aber zu befürchten, wenn ohne zureichende staatliche Prozeßkostenhilfe das Existenzminimum einer Partei unterschritten würde.

Daher bestimmt das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) insoweit das Untermaß, das nicht unterschritten werden darf.

Das Sozialstaatsprinzip gibt dem Gesetzgeber auf, dafür Sorge zu tragen, dass auch eine arme Partei in die Lage versetzt wird, ihre Belange in einer dem Gleichheitsgebot gemäßen Weise im Rechtsstreit geltend zu machen. Die Einrichtung der Prozeßkostenhilfe stellt sich als „Sozialhilfe im Bereich der Rechtspflege“ dar und findet ihre verfassungsrechtliche Legitimation im Gebot des sozialen Rechtsstaates. Da die Fürsorge für Hilfsbedürftige zu der selbstverständlichen Pflicht eines Sozialstaates gehört und jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein gesichert sein müssen, darf der Einzelne nicht darauf verwiesen werden, für den Zugang zu den Gerichten solche Mittel in Anspruch zu nehmen, welche die existenziellen Mindestvoraussetzungen sichern sollen (BVerfGE 78, 104, 113 – Äußerung der Bundesregierung; vgl. auch bereits BVerfGE 35, 348, 355 f.).

Die Sicherung des Existenzminimums ist Aufgabe des Sozialhilferechts. Der sozialhilferechtliche Regelbedarf, der verbrauchsbezogen ermittelt und periodisch an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst wird, kann daher als Anhaltspunkt für die Kostenbeteiligung der bedürftigen Partei gelten. Er soll den notwendigen Lebensunterhalt garantieren, dessen der Einzelne zur Führung eines menschenwürdigen Lebens bedarf. Die Kosten einer Prozessführung rechnen nicht zu diesem Grundbedarf. Das zeigt sich auch daran, dass ein Bedürftiger zusätzlich zum Regelbedarf, der den Lebensunterhalt sichern soll, Hilfe in besonderen Lebenslagen beanspruchen kann. Während die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sicherung des Existenzminimums dient, erfasst die Hilfe in besonderen Lebenslagen spezifische Bedarfssituationen. Die gerichtliche Rechtsverfolgung stellt vielmehr eine spezifische Bedarfssituation dar, für die es besonderer Hilfe, eben der Prozesskostenhilfe bedarf. Daraus folgt, dass eine Kostenbeteiligung nicht verlangt werden darf, wenn das Einkommen der bedürftigen Partei den sozialhilferechtlichen Regelsatz nicht übersteigt. Dieser muss vielmehr nach Zahlung der Raten ungeschmälert für die Lebensführung zur Verfügung stehen (BVerfGE 78, 104, 118).

## II.

Legt man diesen verfassungsrechtlichen Maßstab an, so bestehen gegen die geplanten Rechtsänderungen – mit einer Ausnahme (siehe unter 4.) – keine verfassungsrechtlich durchgreifenden Bedenken.

### *1. Erhöhung der Eigenbeteiligung durch Neubestimmung der Freibeträge und der Ratenhöhe; Aufhebung der Ratenobergrenze sowie Vorrang der Inanspruchnahme von Bankkrediten (§ 115 ZPO-E)*

Die verfassungsrechtliche Grenze zumutbarer Eigenbeteiligung bildet das – ebenso einkommensteuerrechtlich (vgl. BVerfGE 87, 153, 169 ff.) wie prozesskostenhilferechtlich zu schonende – Existenzminimum. Es bestimmt sich sozialhilferechtlich, weil sich die Einrichtung der Prozesskostenhilfe als Sozialhilfe im Bereich der Rechtspflege darstellt (BVerfGE 78, 104, 113, 118).

Die insoweit vorgesehenen Gesetzesänderungen wahren diese Grenze; sie führen lediglich dazu, dass diejenigen, deren Einkommen und Vermögen über das im Sozialhilferecht definierte Existenzminimum hinausgehen, die Prozesskostenhilfe künftig nur noch als (zinslo-

ses) Darlehen erhalten, das sie durch Zahlungen aus ihrem einzusetzenden Einkommen und Vermögen vollständig zurückzuzahlen haben (vgl. BT-Drucks. 16/1994, S. 1).

a) Die Halbierung des berücksichtigungsfähigen Mehrbedarfs für Erwerbstätige (§ 115 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 b) ZPO-E) auf 25% des festgesetzten Eckregelsatzes ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Das BVerfG hat es verfassungsrechtlich akzeptiert, wenn der in die Ermittlung des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs einzubeziehende Mehrbedarf für Erwerbstätige mit 25% des jeweiligen Regelsatzes (Untergrenze) veranschlagt wird (BVerfGE 87, 153, 175). Diese Entscheidung ist zwar zum Einkommensteuerrecht ergangen; denn auch für das einkommensteuerliche Existenzminimum ist der im Sozialhilferecht jeweils anerkannte Mindestbedarf, der allgemein durch Hilfe zum notwendigen Lebensunterhalt an jeden Bedürftigen befriedigt wird, die den notwendigen Grundbedarf des täglichen Lebens gewährleisten soll, die Maßgröße (BVerfGE 87, 153, 171): Das Existenzminimum kann – wenn auch nur annäherungsweise – am Maßstab der Sozialhilfeleistungen bestimmt werden (BVerfGE 87, 153, 173).

b) Die Grundfreibetrag des Antragstellers wird auf einen Betrag in Höhe des um 5% (Sicherheitszuschlag) erhöhten, im jeweiligen Bundesland, in dem die bedürftige Partei ihren allgemeinen Gerichtsstand hat, geltenden, höchsten Eckregelsatzes reduziert (§ 115 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 a), S. 4 ZPO-E). Auch nach der Reduktion bleibt das Existenzminimum gewahrt und wird nicht durch Eigenbeteiligung an den Prozesskosten beeinträchtigt.

Die Absenkung der Grundfreibeträge für den Ehegatten oder Lebenspartner der Partei auf 80% des für sie selbst geltenden Freibetrags entspricht den Maßgaben des Sozialhilferechts (siehe § 3 Abs. 2 Nr. 2 der – auf der Grundlage von § 40 SGB XII erlassenen – Regelsatzverordnung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung vom 3. Juni 2005, BGBl. I S. 1067) und ist damit ebenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich.

Gleiches gilt hinsichtlich des Grundfreibetrags bei weiteren gegenüber der Partei unterhaltsberechtigten Personen (§ 115 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 c) ZPO-E), wobei die vorgesehene Differenzierung zwischen Personen unter (60% des Eckregelsatzes) und über 14 Jahren (80% des Eckregelsatzes) wiederum dem geltenden Sozialhilferecht entspricht, zudem für die Gruppe der über 14-Jährigen (mit typischerweise höherem Bedarf) eine Verbesserung der geltenden Rechtslage darstellt.

c) Die Neubemessung der Höhe der monatlich zu leistenden Raten nach § 115 Abs. 2 ZPO-E auf generell zwei Drittel des einzusetzenden, d.h. über dem Existenzminimum liegenden

Einkommens bewegt sich innerhalb des dem Gesetzgeber insoweit zustehenden Gestaltungsspielraums (siehe auch BT-Drucks. 16/1994, S. 16 f., 23), erscheint zudem sachgerechter als die bisherige, zu einer höchst unterschiedlichen relativen Belastung führende Regelung des § 115 Abs. 2 ZPO.

Der Wegfall der bisherigen Obergrenze der von der bedürftigen Partei zu leistenden Monatsraten auf maximal 48 gestaltet die Prozesskostenhilfe insoweit konsequent als vollständig zurückzuzahlendes (zinslosen) Darlehen aus. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen dagegen keine Bedenken, weil die Ratenbemessung sicherstellt, dass das Existenzminimum der bedürftigen Partei ungeschmälert erhalten bleibt. Die Möglichkeit der Abänderung der Entscheidung der zu leistenden Zahlungen durch das Gericht bei Änderung der für die PKH maßgeblichen wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 120 Abs. 4 S. 1 ZPO stellt dies auch für die Zukunft sicher.

d) Die vorrangige Verweisung einer Partei, die über ein einzusetzenden Einkommen von 450 € verfügt, auf die Inanspruchnahme eines Bankkredits, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil Prozesskostenhilfe als besondere Sozialhilfe wie diese selbst nachrangig ist und zudem das Kriterium der Zumutbarkeit sicherstellt, dass die Partei keine unverhältnismäßigen, d.h. weit über die bei Gewährung von Prozesskostenhilfe zu leistenden Raten hinausgehende Belastungen eingehen muss (vgl. dazu auch BT-Drucks. 16/1994, S. 24 mit Beispielen).

## *2. Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers (§ 118 Abs. 2 ZPO-E)*

Zur Verbesserung der Aufklärungsmöglichkeiten des Gerichts werden diesem Auskunftsbezugnisse bezüglich der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Antragstellers nach dem Vorbild unterhaltsrechtlicher Verfahren eingeräumt (§ 118 Abs. 2 S. 3 ZPO-E). Das Gericht soll künftig erforderlichenfalls Auskunft einholen können über das Vermögen des Antragstellers bei den Finanzämtern und über seine Kontoverbindungen mit Kundenstammdaten bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Nr.1) sowie über die Höhe seiner Einkünfte bei den in Nr. 1 und in § 643 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ZPO genannten Stellen.

Trotz der zur Voraussetzung des Auskunftsrechts gemachten Einwilligung des Antragstellers handelt es sich um einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), weil bei Nichterteilung der Einwilligung, über die sich die Partei bereits bei der Antragstellung zu erklären hat (§ 117 Abs. 2 S. 3 ZPO-E) die Prozesskostenhilfe abgelehnt wird

(§ 118 Abs. 2 S. 6 ZPO-E). Dieser gesetzliche Eingriff ist aber verfassungsrechtlich hinreichend gerechtfertigt, um für die Bewilligung oder Versagung der beantragten Prozesskostenhilfe erforderliche, anders nicht beschaffbare Informationen über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Antragstellers zu erlangen bzw. dessen Angaben auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen zu können; denn nur so kann gewährleistet werden, dass tatsächlich nur bedürftige Parteien Prozesskostenhilfe als staatliche Leistung erhalten (insoweit zutreffend die Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drucks. 16/1994, S. 42).

Da die Prozesskostenhilfe begehrende Partei ohnehin hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen darlegungs- und beweispflichtig ist, stellt auch die Ablehnung der Prozesskostenhilfe bei Verweigerung der Einwilligung in die Auskunftseinholung nach § 118 Abs. 2 S. 3 ZPO) keinen unverhältnismäßigen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar. Allerdings darf die Ablehnung der Prozesskostenhilfe wegen versagter Einwilligung in die Auskunftseinholung nur erfolgen, soweit die deshalb nicht einholbaren Auskünfte für die sachliche Entscheidung über das Prozesskostenhilfegesuch erforderlich gewesen wären. Die „überschießende“ Formulierung des § 118 Abs. 2 S. 6 ZPO sollte dem Vorschlag der Bundesregierung entsprechend angepasst werden (BT-Drucks. 16/1994, S. 42).

### *3. Verpflichtung zum vollen Einsatz des Erlangten (§ 120a ZPO-E)*

Die bedürftige Partei soll künftig die Prozesskosten primär und vollständig aus dem mit bewilligter Prozesskostenhilfe finanzierten Rechtsstreit (mit tatsächlicher Befriedigung) Erlangten bestreiten; das Gericht setzt dementsprechend eine von der bedürftigen Partei zu leistende Zahlung fest (§ 120a Abs. 1 S. 1 u. 2 ZPO-E). Die Regelung kann nur eingreifen, wenn die bedürftige Partei im Rechtsstreit zumindest teilweise obsiegt hat.

Die Verpflichtung zum vorrangigen Einsatz des aus dem mit Prozesskostenhilfe (zumindest teilweise erfolgreich) geführten Prozesses Erlangten zur Begleichung der Prozesskosten verstößt nicht gegen Verfassungsrecht. Die von der Bundesregierung daran geübte Kritik geht, soweit sie verfassungsrechtlich begründet wird, fehl. Der Einsatz des aus dem Prozess Erlangten zur Befriedigung der Justizfiskus verstößt insbesondere nicht gegen die Pflicht zur Schonung des Existenzminimums. Zwar hat das BVerfG entschieden, dass die Kostenbeteiligung einer bedürftigen Partei, die Prozesskostenhilfe erhält, deren Existenzminimum nicht gefährden darf (BVerfGE 78, 104); doch betraf dies nur die Festlegung der (Höhe der zu leistenden) Raten bei der Gewährung von Prozesskostenhilfe, bei denen nur oberhalb des Existenzminimums liegenden Einkommen und nicht zu schonendes Vermögen einzusetzen ist.

Für das von einer bedürftigen Partei aus dem mit finanzieller Hilfe des Staates geführten Prozess erlangten Einkünfte und Vermögenswerte kann dies jedoch nicht in gleicher Weise gelten. Dadurch, dass nur der Nettobetrag nach Abzug der Verfahrenskosten ausgekehrt wird, wird der Partei nichts weggenommen, was sie zuvor besessen hätte; denn ohne den erstrittenen Titel wäre ihre Forderung wertlos geblieben. Zwar kann die (teilweise) Abschöpfung des Erlangten unter Umständen dazu führen, dass eine ansonsten nicht mehr länger bedürftige Partei bedürftig bleibt und durch Gewährung von Sozialhilfe das Existenzminimum weiterhin gesichert werden muss. Doch die Verweisung auf die Sozialhilfe ist sachgerecht: Prozesskostenhilfe verfolgt – anders als die allgemeine Sozialhilfe nach dem SGB XII – nicht den Zweck, der bedürftigen Partei zu ihrem Existenzminimum zu verhelfen, sondern dient – als besondere Sozialhilfe im Bereich der Rechtspflege – lediglich dazu, ihr die Rechtsverfolgung in einer Bemittelten vergleichbaren Weise zu ermöglichen (zutreffend Begründung, BT-Drucks. 16/1994, S. 18).

Es ist daher angesichts der spezifischen Funktion der Prozesskostenhilfe auch – entgegen der Stellungnahme der Bundesregierung (BT-Drucks. 16/1994, S. 38) – *nicht* widersprüchlich, „der bedürftigen Partei im Prozesskostenhilfeverfahren das zu nehmen, das ihr der Staat bei der Sozialhilfe sogleich wieder zukommen lassen müsste“. Die Rechtsordnung stellt sich hier nicht als widersprüchlich, sondern durchaus konsistent dar. Der Grundsatz „dolo agit qui petit quod statim redditurus est“ greift hier nicht ein, ganz abgesehen davon, dass der Staat hier keine Einheit bildet, weil die Kosten der Prozesskostenhilfe die Länder treffen, während für die Grundsicherung für Arbeitssuchende der Bund (§ 46 SGB II) und für die Sozialhilfe die Kommunen (§ 3 SGB XII) aufzukommen haben.

Wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass kein Steuerpflichtiger infolge einer Besteuerung darauf verwiesen werden darf, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu sichern (vgl. BVerfGE 87, 153, 172; 99, 246, 261), weil aus der Garantie der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) folgt, dass dem der Einkommensteuer Unterworfenen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben muss, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 GG – desjenigen seiner Familie bedarf, so lässt sich dies auf das Verhältnis von Prozesskostenhilfe und Sozialhilfe – beides staatliche Leistungen, allerdings mit unterschiedlicher, besonderer bzw. allgemeiner Zielrichtung – nicht übertragen. Bei der Einkommensbesteuerung kann und muss das Existenzminimum von vornherein freigestellt werden. Der Staat darf die andernfalls durch staatliche Zusatzleistung zu kompensierende Bedürftigkeit nicht durch seine Besteuerung überhaupt erst herbeiführen; das Existenzminimum ist durch steuerliche Verschönerung zu wahren, damit es nicht im Nachhinein durch staatliche Sozialleistung, die den Mindestbedarf bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge zu decken



hat (vgl. BVerfGE 40, 121, 133), wiederhergestellt werden muss. Die Heranziehung des Steuerpflichtigen zur allgemeinen staatlichen Ausgabendeckung nach Maßgabe und in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit lässt sich mit der aus Gründen der Subsidiarität der Inanspruchnahme zweckgebundener staatlichen Leistungen einer bedürftigen Partei abgeforderten Eigenbeteiligung im Rahmen der Prozesskostenhilfe nicht vergleichen.

*4. Einführung einer Gebühr für die Bewilligung der Prozesskostenhilfe unter Festsetzung von Monatsraten oder aus dem Vermögen zu zahlender Beträge (Art. 6, 7)*

Durch Änderungen des Gerichtskostengesetzes und der Kostenordnung soll eine Bearbeitungsgebühr in Höhe von 50 € für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe unter Festsetzung von Monatsraten oder aus dem Vermögen zu zahlender Beträge erhoben werden, um den damit verbundenen Aufwand für die Staatskasse abzudecken (vgl. BT-Drucks. 16/1994, S. 17).

Dagegen bestehen unter dem Gesichtspunkt des zu wahrenen Existenzminimums keine verfassungsrechtlichen Bedenken; denn dieses bleibt unberührt, weil vom Gebührentatbestand nur Prozesskostenhilfegewährung gegen Ratenzahlung oder einen aus dem Vermögen zu leistenden Betrag erfasst wird, also lediglich Fälle, in den es über dem Existenzminimum liegendes, vorrangig einzusetzendes Einkommen oder Vermögen gibt. Durch die Bestimmung, dass die Zahlungen der Partei zunächst auf die fällige Gebühr und erst nach deren vollständiger Bezahlung auf die Prozesskosten zu verrechnen sind, entsteht auch keine das Existenzminimum beeinträchtigende, zusätzliche monatliche Leistungspflicht der prozesskostenhilfeberechtigten Partei. Die Festlegung einer Ratenmindesthöhe von 30 € gewährleistet, dass die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zur Gesamtsumme der zu erbringenden Ratenzahlungen und dem einsetzbaren Einkommen steht.

Die Erhebung einer Bearbeitungsgebühr für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe gegen Ratenzahlung oder eines aus dem Vermögen zu zahlenden Betrags verstößt auch nicht gegen das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Sie erfasst tatbestandlich nur diejenigen, denen die PKH darlehensweise gewährt wird, die also zu einer wenn auch zeitlich gestreckten, zumindest teilweisen Eigenleistung in der Lage sind.

Der Ausschluss der prozessualen Erstattung der Gebühr durch den kostenpflichtigen Gegner (§ 91 Abs. 1 S. 3 ZPO-E; Art. 3 [§ 162 Abs. 4 VwGO-E]; Art. 4 [§ 139 Abs. 5 FGO-E]; Art. 8 [§ 13a Abs. 3 FGG]) lässt etwaig bestehende materiellrechtliche Erstattungsansprüche unberührt und stellt daher letztlich keine unzumutbare Belastung für die obsiegende bedürftige Partei dar; ein materiellrechtlicher Anspruch könnte zudem in den anhängigen Prozess durch Klageerweiterung einbezogen werden.

Es liegt auch keine Verletzung des Äquivalenzprinzips vor. Zwar hat die Bundesregierung gerügt, dass bei geringen Streitwerten die als Zinssatz für die Bereitstellung des Darlehens verstandene Gebühr unverhältnismäßig hoch sei. Dabei wird aber verkannt, dass die Gebühr nicht als Gegenleistung für die Stundung der Prozesskosten, sondern zur Abdeckung des durch das PKH-Verfahren auf Seiten des Justiz entstehenden Arbeitsaufwandes konzipiert ist. Eine Orientierung am tatsächlichen Kostenaufwand – wie hier – ist verfassungsrechtlich prinzipiell zulässig (BVerfGE 85, 337, 346).

Allerdings belastet die einheitliche Gebühr von 50 € die prozesskostenhilfeberechtigte Partei bei geringen Streitwerten übermäßig und ist insoweit geeignet, sie in einer mit der von Verfassungen wegen zu gewährleistenden Rechtsdurchsetzungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) unvereinbaren Weise an der gerichtlichen Geltendmachung von Ansprüchen in absolut gesehen geringer, für sie aber bedeutsamer Höhe abzuhalten. Nach der Anlage 2 zu § 34 GKG beträgt die Gerichtsgebühr bei einem Streitwert bis zu 300 € 25 €, 600 € 35 € und bis 900 € 45 €. Bei diesen Streitwerten läge folglich die Gebühr für das Prozesskostenhilfverfahren sogar (um bis zu 50 %) höher als die Gerichtskosten für das mit Hilfe der PKH zu betreibende Hauptverfahren. Das lässt sich angesichts der Aufgabe des PKH-Verfahrens, die Erfolgsaussichten des Hauptverfahrens überschlägig zu beurteilen und die PKH-Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen, nicht mehr sachlich rechtfertigen.

Zwar geht von jeder nennenswerten Gebühr eine gewisse Hemmungswirkung für den Gebührenschuldner auf die Inanspruchnahme der gebührenpflichtigen Staatsleistung aus, ohne dass dies verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre (BVerfGE 50, 217, 231). Auch Staatsbürger, die nicht bedürftig im Sinne des Prozesskostenhilferechts sind, werden sich notwendigerweise je nach ihrer wirtschaftlichen Lage leichter oder schwerer entschließen, sich in Gerichtsverfahren einzulassen und einen Anwalt zu bestellen (BVerfGE 9, 124, 130f.). Die hier vorgesehene Gebühr steht aber außer Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Interesse, das eine bedürftige Partei an der Führung eines Prozesses mit einem niedrigen Streitwert haben kann.

Deshalb muss die Gebühr nicht gänzlich entfallen, ihre Höhe muss jedoch entweder einheitlich deutlich niedriger angesetzt oder streitwertabhängig gestaffelt werden; hier böte sich der hälftige Betrag der nach § 34 GKG i.V.m. Anlage 2 zum GKG vorgesehenen Gebühren an. Bei der Bemessung der Prozesskostenhilfebewilligungsgebühr für Verfahren vor den Gerichten der Arbeitsgerichtsbarkeit in Höhe von nur 40 € hat sich der Gesetzentwurf auch an den hier durchweg um 20 % niedriger als im Zivilprozess liegenden Gerichtsgebühren orientiert (BT-Drucks. 16/1994, S. 35).

Im Übrigen müsste eine Gebühr, die den Bearbeitungsaufwand bei den Gerichten abgelten soll, aus Gleichheitsgründen zumindest auch dann erhoben werden, wenn die Prozesskos-

tenhilfe abgelehnt wird, weil die antragstellende Partei nicht bedürftig ist (für eine noch weitergehende gebührenrechtliche Inanspruchnahme von PKH-Antragstellern vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, LT-Drucks. 13/4610, S. 37 unter 14.2.2).

##### *5. Gesamtbetrachtung und -beurteilung in verfassungsrechtlicher Perspektive*

Die einzelnen vorgesehenen Änderungen im Prozesskostenhilferecht, insbesondere die stärkere Eigenbeteiligung der bedürftigen Partei, sind, wie dargelegt, - mit einer Ausnahme betreffend die Höhe der Gebühr für die Bewilligung der Prozesskostenhilfe mit Ratenzahlung (s.o. unter 4.) - verfassungskonform.

Die Bundesregierung macht jedoch über ihre – im Übrigen unbegründeten – verfassungsrechtlichen Rügen im einzelnen hinaus geltend, dass jedenfalls das Bündel der Vorschläge des Bundesrates zur stärkeren Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten in seinem Zusammenwirken dazu geeignet sei, eine bedürftige Partei von der Beschreitung des Rechtswegs abzuhalten und damit insgesamt die verfassungsrechtlich gebotene Rechtsschutzgleichheit nicht mehr gewährleistet sei (BT-Drucks. 16/1994, S. 38).

Die Einschüchterungs- oder Abschreckungswirkung, die hier suggeriert wird, mag als Gefahr, dass von einem Freiheitsgrundrecht aufgrund drohender staatlicher Einwirkung oder Überwachung kein (unbefangener) Gebrauch mehr gemacht wird, die Grenze zulässiger Freiheitseinschränkung bei Abwehrrechten markieren.

Siehe insoweit allgemein die Rechtsprechung des BVerfG zur Meinungsfreiheit, namentlich die Anforderungen an die Wahrheitspflicht, vgl. etwa BVerfGE 43, 130, 136 f.; 54, 208, 219 f.; 61, 1, 8; 85, 1, 17, 21 sowie zuletzt insbesondere BVerfG 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. 117 – Rasterfahndung – unter Berufung auf BVerfGE 65, 1, 42; 113, 29, 46: „Ein von der Grundrechtsausübung abschreckender Effekt muss nicht nur zum Schutze der subjektiven Rechte der betroffenen Einzelnen vermieden werden. Auch das Gemeinwohl wird dadurch beeinträchtigt, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“.

Auf Leistungsrechte wie die Rechtsschutzgarantie oder das Recht auf Prozeßkostenhilfe passt dieser Ansatz – auch in der gleichheitsrechtlich angereicherten Dimension der Rechtsschutzgleichheit – nicht. Leistungsansprüche, zumal finanzwirksame, bestehen nur, soweit deren verfassungskonform ausgestalteten tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Subsidiäre staatliche Unterstützungsleistungen setzen dabei stets die Bedürftigkeit des Leistungsempfängers voraus. Zu deren näherer Bestimmung dient das in Ausfüllung des sozialstaatlichen Handlungsauftrags erlassene Sozialhilferecht; die verfassungsrechtliche Grenze zumutbarer Eigenbeteiligung liegt danach beim Existenzminimum. Solange dieses gewahrt

bleibt, liegt auch dann kein Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Garantie eines im wesentlichen gleichen tatsächlichen Zugangs Unbemittelter zu den staatlichen Gerichten vor, wenn die (teilweise) Tragung der Kosten eines gerichtlichen Verfahrens eine prozesskostenhilfeberechtigte Partei nicht unerheblich belastet.

Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) lässt sich angesichts dessen Weite und relativer Unbestimmtheit „regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren“ (BVerfGE 110, 412, 445). Die einfachrechtliche Konkretisierung des sozialstaatlichen Auftrags ist vielmehr Sache vor allem des Gesetzgebers (BVerfGE 51, 115, 125; 71, 66, 80), dem dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BVerfGE 70, 278, 288; 97, 169, 185; 98, 169, 204). Namentlich bei erheblichen Belastungen der öffentlichen Hände ist die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers gefordert, der hier über zahlreiche konkurrierende Ansprüche zu befinden hat.

Einmal gesetzliche eingeführte Sozialleistungen genießen auch keinen unbedingten Bestandsschutz, werden durch das Sozialstaatsprinzip nicht ohne weiteres verfassungsrechtlich unterfangen. Auch der Abbau solcher – stets subsidiärer und soziale Schutzbedürftigkeit voraussetzender – Sozialleistungen ist und bleibt möglich. Sozialleistungen können bis zur Grenze des durch das – ein menschenwürdiges Dasein in materieller Hinsicht allererst ermöglichende – Existenzminimum markierten Untermaßes reduziert werden. Da diese Grenze vorliegend eingehalten wird, ist den verfassungsrechtlichen Vorgaben durch den vorliegenden Gesetzentwurf insoweit Genüge getan.