

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 14. November 2007

Prozesskostenhilfegesetz - BT-Drs. 16/1994

Udo Geiger, Richter am Sozialgericht

A. Allgemeines

Der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgrundsatz aus Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 20 Abs. 3 GG gebietet eine Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes. Dazu dient die Prozesskostenhilfe (PKH), die auch Unbemittelten einen Zugang zu den Gerichten und – soweit erforderlich – die Beauftragung eines Rechtsanwalts ermöglichen soll.

Letzteres ist insbesondere bei Prozessen gegen staatliches Handeln gefordert, um dem Gebot der „Waffengleichheit“ (BVerfG vom 22. Juni 2007 – 1 BvR 681/07) gerecht zu werden. Der Staat darf die Hürden für die Kontrolle seines Handelns nicht zu hoch setzen, insbesondere wenn er gleichzeitig die Einführung von Gerichtskosten sowie einen Vertretungszwang im Berufungsverfahren erwägt und die Verfahrensabläufe komplizierter gestaltet (vgl. dazu die Entwürfe zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes BT-Drs. 16/1028 und 16/3660).

Die im Gesetzentwurf als „explosionsartig“ beschriebene PKH-Kostensteigerung besagt ohne genauere Analyse - die wegen fehlender bzw. unzureichender Datenerhebungen, insbesondere zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme oder fehlerhaften Bewilligung von PKH erst noch zu schaffender Erhebungsmaßnahmen bedürfte (vgl. Stellungnahme der Bundesregierung BT-Drs. 16/1994, S. 39) - nur, dass der Kreis PKH-hilfebedürftiger Menschen größer geworden ist und/oder die mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Rechtsanwaltsvergütungsgesetz beschlossenen Gebührenerhöhungen zu Buche schlagen und/oder mehr Menschen **hinreichend erfolgreiche und nicht mutwillige** Klagen führen.

Vor diesem Hintergrund sollte bedacht werden, dass die geplanten Verschärfungen den Justizgewährleistungsanspruch hilfebedürftige Bürger mit einem berechtigten Rechtsschutzanliegen treffen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt der Justizgewährleistungsanspruch keine völlige Gleichstellung bemittelter und unbemittelter

Rechtssuchender; der Unbemittelte muss vielmehr nur dem Bemittelten gleich gestellt werden, der seine Prozessaussichten vernünftig abwägt und dabei auch das Kostenrisiko berücksichtigt (z.B. BVerfGE 81, 347/357).

Nach derzeitiger Rechtslage wird PKH nach einer strengen Bedürftigkeitsprüfung nur gewährt, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg hat und nicht mutwillig erscheint. Zahlreiche Entscheidungen über den Einsatz von Einkommen und Vermögen zur Aufbringung der Prozesskosten aus eigener Kraft und eine Reihe erfolgreicher Verfassungsbeschwerden gegen PKH-Ablehnungsentscheidungen wegen zu strenger Anforderungen an die Erfolgsprüfung der Klage zeigen, dass die Gerichte PKH überwiegend eng nach den gesetzlichen Vorgaben bewilligen.

Der Gestaltungsspielraum zur Begrenzung der PKH „auf das verfassungsrechtlich gebotene Maß“ ist daher gering und wird mit dem Gesamtpaket der beabsichtigten Änderungen überschritten; für die unbemittelte Partei wird die Beschreitung des Rechtswegs zu einem schwer kalkulierbaren, im Bereich geringer Streitwerte abschreckenden Kostenrisiko. Insoweit ist der Einschätzung der Bundesregierung aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit zuzustimmen.

B. Zu den einzelnen Vorschlägen

1. Verschärfung der Mutwilligkeitsprüfung (Änderung von § 114 ZPO)

Die Verschärfung der Mutwilligkeitsprüfung läuft unter dem Schlagwort der Missbrauchsverhinderung (BT-Drs. 16/1994, S. 15). Dies suggeriert, dass die Gerichte bislang zu locker mit der Prüfung dieser Ausschlussvoraussetzung umgegangen sind. Richtig ist, dass PKH-Ablehnungsentscheidungen wegen Mutwilligkeit der Klage in der Gerichtspraxis nur eine geringe Rolle spielen. Auf PKH-geförderte mutwillige Klagen lässt das aber nicht schließen, weil hinreichend erfolversprechende Klagen, die gleichwohl mutwillig sind, kaum vorkommen. Denn ist das mit einer Klage angestrebte Ziel einfacher zu erreichen (meist genanntes Beispiel für Mutwilligkeit), fehlt einer Klage das Rechtsschutzbedürfnis, d.h. PKH muss und wird dann auch versagt, weil die Rechtsverfolgung oder –verteidigung nicht hinreichend erfolversprechend ist.

Nach derzeitigem Recht wird PKH sowohl bei einer nur entfernten Erfolgsaussicht der Klage als auch einer dauerhaft fraglichen Vollstreckungsmöglichkeit (weiteres praktisches Beispiel für Mutwilligkeit) versagt. Der zusätzliche Gehalt der Neuregelung kann somit nur in der Ablehnung von PHK für erfolgsversprechende Klagen liegen, die im Verhältnis zu den Prozesskosten auf einen unverhältnismäßig geringen Vorteil abzielen. Damit kann entgegen der Beteuerung in der Gesetzesbegründung PHK für Bagatellesachen regelmäßig versagt werden.

Für Streitigkeiten in Sozialhilfe- und Grundsicherungsverfahren nach dem SGB XII und SGB II liegt darin die Gefahr, hilfebedürftige Menschen von einer gerichtlichen Durchsetzung ihrer Rechte abzuhalten, vor allem, wenn – wie geplant - Gerichtsgebühren erhoben werden. Oftmals stehen in diesen Verfahren nur kleinere, für die Hilfebedürftigen gleichwohl existenzsichernde Leistungen im Streit. Die hohe Zahl erfolgreicher Verfahren seit Einführung dieser Gesetze zeigt, wie wichtig hier die Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte ist

Überdies ist die Frage, wann lediglich ein Bagatellebetrag streitig ist, keineswegs einfach zu beantworten (vgl. dazu LSG Berlin-Brandenburg vom 14.5.2007 – L 10 B 217/07 AS PKH), erst recht nicht die Frage, wann eine hinreichend erfolgsversprechende Klage in Relation zu den damit verbundenen Prozesskosten und dem angestrebten wirtschaftlichen Vorteil „als unverhältnismäßig erscheint“. Für den rechtsuchenden Bürger ist kaum noch abzuschätzen, unter welchen Voraussetzungen er PKH bekommt, ob er sich einen Anwalt „leisten kann“.

Schließlich ist die Erweiterung des Mutwillenmerkmals um eine wirtschaftliche Nutzen/Kosten-Abwägung nicht von Rechtsprechung des BVerfG zur Notwendigkeit einer Rechtsanwaltsbeordnung in Prozessen gegen staatliches Handeln gedeckt. Hier spielt auch der Gesichtspunkt eine Rolle, sich gegen einen überlegenen Prozessgegner gleichberechtigt, d.h. anwaltlich unterstützt, behaupten zu können oder sich eines Anwalts zur Klärung von Streitfragen zu bedienen, die möglicherweise durch eine Beweiserhebung mit Sachverständigengutachten geklärt werden müssen (vgl. BVerfG vom 18.12.2001 – 1 BvR 391/01). Wiederholt hat das BVerfG daher PKH-Ablehnungen beanstandet, die damit begründet waren, dass wegen des Amtermittlungsgrundsatzes des Gerichts kein Anwalt benötigt und von einem „Selbstzahler“ daher auch nicht beauftragt würde (BVerfG vom 22.6.2007 – 1 BvR 681/07). Ein weiterer Beleg dafür, wie unterschiedlich die Meinung darüber sein kann, wie sich eine bemittelte Partei verhalten würde.

Bei Anwendung eines Nutzen/Kosten-Mutwilligkeitsmaßstabes könnte hinreichend erfolversprechenden Klagen, die auf einen geringen wirtschaftlichen Vorteil zielen, entgegengehalten werden, dass ein wirtschaftlich vernünftig handelnder Kläger von einer Klage mit einer Erfolgchance von weniger als 50% absehen würde. Der verschärfte Mutwilligkeitsmaßstab schlägt dann mittelbar auf die Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage durch und es könnte eintreten, was nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG unzulässig ist: Die Verlagerung der Rechtsverfolgung in das summarische PKH-Verfahren (vgl. z.B. BVerfG vom 14.6.2006 – 2 BvR 656/06). Der unbemittelten Partei würde damit im Gegensatz zur bemittelten die Möglichkeit genommen, ihren Rechtsstandpunkt im Klageverfahren darzustellen und in die höhere Instanz zu bringen.

Die geplante Neufassung von § 114 ZPO ist nicht zuletzt auch deshalb verfassungsrechtlich bedenklich, weil unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise die bedürftige Partei zu einer außergerichtlichen Streitlösung gedrängt werden könnte, die unsicherer oder weniger weitgehend ist als eine Klage. Die zu beobachtende Tendenz der Ablehnung von Beratungshilfescheinen in Sozialrechtsstreitigkeiten, weil die Behörden nach den §§ 14 ff SGB I zur Beratung verpflichtet sind, deutet auf eine solche, hilfebedürftige Bürger benachteiligende, Entwicklung hin.

2. Verschärfte Bedürftigkeitsprüfung

(Änderung von § 115 ZPO)

Bislang wird PHK bei Einkommen unterhalb bestimmter Freibeträge ganz als Zuschuss, ansonsten in Raten gewährt, die unabhängig von der Höhe der Prozesskosten längstens 48 Monate gezahlt werden müssen. Die Freibeträge liegen für den PKH-Antragsteller und den Ehegatten/Lebenspartner 10% über dem vollen Regelsatz der Sozialhilfe und für unterhaltsberechtigende Kinder bei 70% dieser Beträge.

2.1 Absenkung der Freibeträge

Künftig soll der PKH-Antragsteller nur noch einen um 5% höheren Regelsatzbetrag absetzen können, für seinen Ehe/Lebenspartner nur noch 80% hiervon und für unterhaltsberechtigende Kinder 60%. Diese Annäherung der Freibeträge an die im Sozialhilferecht geltende Regelsatzstruktur sollte angesichts der Diskussion über die ausreichende Ausgestaltung der Regelsätze, insbesondere für Heranwachsende, überprüft werden.

2.2 Entgrenzung der Ratenzahlung

Problematisch ist die geplante Absenkung der Freibeträge, darunter auch der Erwerbstätigenfreibetrag, also die erhebliche Ausweitung mit Raten bewilligter PKH, in Verbund mit der Entgrenzung der Ratenzahlung. Damit wird PKH für Bezieher kleinerer Einkommen von einer Hilfeleistung zum Darlehen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass schon nach geltendem Recht für den Einsatz von Vermögen auch außerhalb von SGB XII- oder SGB II-Verfahren der unterste Maßstab der Sozialhilfe nach § 90 SGB XII gilt (Schonvermögen = 2600 € plus 256 € für jede weitere unterhaltsberechtigte Person). Es ist also nicht so, dass den Betroffenen ein komfortables Schonvermögen bliebe, auf das sie zur Deckung besonderer Belastungen zugreifen könnten.

3. Einsatz des durch die Prozessführung Erlangten

(Einführung von § 120a ZPO)

Das geltende Recht bietet in § 120 Abs. 4 ZPO über eine Gesamtprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse eine differenzierte Regelung zum Einsatz des durch die Prozessführung Erlangten für die Prozesskosten. Hierbei hat der BGH jüngst die Streitfrage entschieden, dass die Partei schon vor Einleitung eines Abänderungsverfahrens nach § 120 Abs. 4 ZPO neu erhaltenes Vermögen vorrangig für die Prozesskosten einsetzen muss, soweit ihr dies unter Berücksichtigung bestehender Verbindlichkeiten zumutbar ist (BGH vom 18.7.2007 – XII ZA 11/07). Eine angemessene Eigenbeteiligung der bedürftigen Partei durch den nachträglichen Einsatz der im Prozess erstrittenen Mittel ist somit bereits gewährleistet.

Der mit der Neuregelung geforderte bedingungslose Einsatz des aus dem Prozess Erlangten zur Rückzahlung der über PKH verauslagten Kosten, es sei denn, eine dazu erforderliche Verwertung führt zu einem unverhältnismäßigen Wertverlust oder Aufwand (dann soll jedoch die Möglichkeit einer nachträglichen Festsetzung oder Erhöhung von – unbegrenzten - Raten geprüft werden), geht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise darüber hinaus.

Die geplante Neuregelung bewirkt für Prozesse im Sozialhilferecht und bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, dass der Abschluss eines Vergleichs häufig (bei geringeren Streitwerten) sinnlos wird. Denn muss die erlangte Nachzahlung einer rechtswidrig vorenthaltenen Leistung künftig für einen Teil der Anwalts- plus der geplanten Gerichtskosten eingesetzt werden, fehlt der Anreiz zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits.

Überdies läuft der Einsatz des aus solchen Prozessen Erlangten dem Grundsatz zuwider, dass eine Nachzahlung wegen der erlittenen Unterschreitung des Existenzminimums oder eines schädigungsbedingten Nachholbedarfs vor einer Anrechnung auf die laufende Sozialleistung geschützt ist (vgl. LSG Hamburg vom 17.7.2006 – L 5 B 71/06 ER AS; LSG Bayern vom 29.9.2006 – L 7 AS 41/06). Die Nachzahlung dann aber über eine Anrechnung auf die PKH, die Sozialhilfe der Justiz, zu vereinnahmen, lässt das geschehene Unrecht ohne Ausgleich.

Keine Lösung hält die Neuregelung für die nicht seltenen Fälle bereit, dass die Klage auf Gewährung einer Einmalleistung, z.B. für Möbelstücke oder Bekleidung, zum Teil Erfolg hat. Müsste der eingeklagte Betrag dann zunächst für die Prozesskosten eingesetzt werden, bliebe die Notlage weiter bestehen. Ähnliches gilt für eine Nachzahlung aufgrund einer im Klageweg korrigierten Leistungsberechnung, wenn sich der Betroffene wegen der rechtswidrig vorenthaltenen Leistung beim Vermieter oder Energieversorger verschuldet hatte.

Zutreffend weist die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme außerdem darauf hin, dass der Staat dem Bürger mit der Regelung des § 120a ZPO in bestimmten Fällen das entzieht, was er ihm hinterher im Wege der Sozialhilfe wiedergeben muss (BT-Dr. 16/1994, S. 39). Sofern dem entgegeng gehalten wird, das aus der Prozessführung Erlangte käme dem Hilfebedürftigen als Schonvermögen zugute (Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern auf eine Kleine Anfrage der Linkspartei.PDS - Drs. 5/203 vom 26.2.2007), beruht das auf einem Irrtum. Denn nach dem im SGB XII und SGB II geltenden Zuflussprinzip ist das aus der Prozessführung Erlangte erzieltes Einkommen, wird also nicht dem Schonvermögen des Hilfebedürftigen zugeschlagen.

4. Bearbeitungsgebühr für PKH-Bewilligung mit Raten

(Änderung der Kostenordnung)

Als weitere Abschreckungsmaßnahme für die Erhebung von Klagen mit geringem Streitwert wirkt sich die geplante Einführung einer Bearbeitungsgebühr für PKH-Bewilligungen mit einer Ratenzahlung aus. Die Gebühr von 50 € steht hier in keinem Verhältnis zu den Kosten eines Verfahrens mit geringem Streitwert. Der Stellungnahme der Bundesregierung (BT-Drs. 16/1994, S. 43) ist aus Sicht der Standardsituation im Sozialgerichtsverfahren voll zuzustimmen.

5. Erweiterung der Auskunftsrechte zu Einkommen und Vermögen

(Änderung von § 118 ZPO)

Obwohl es keine verlässliche Zahlen zu missbräuchlichen PKH-Bewilligungen wegen verschwiegenen Einkommens- oder Vermögens gibt (vgl. Antwort der Landesregierung Brandenburg auf eine Anfrage der Linkspartei.PDS – Drs. Nr. 1291 vom 14. Juli 2006), sollen PKH-Antragsteller obligatorisch die Einwilligung zu möglichen Auskünften bei Finanzämtern und dem Bundesamt für Finanzdienstleistungen erteilen. Tun sie das nicht, muss PKH abgelehnt werden, auch wenn keinerlei Anhaltspunkte für Missbrauch vorliegen, weil es sich z.B. um den Bezieher einer bereits streng bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistung handelt. Die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist in mehrfacher Hinsicht verletzt: Weder ist gefordert, dass zuvor direkt bei dem Betroffenen Auskunft eingeholt werden muss, noch ist der Betroffenen über eine Anfrage zu informieren und schließlich fehlt die Verpflichtung zur Dokumentation einer Anfrage (vgl. dazu BVerfG vom 13.7.2007 zu § 93 AO und die daraufhin ergangenen Gesetzesänderungen). Die Gesetzesbegründung, wonach der Grundrechtseingriff wegen der Einwilligung des Betroffenen „auf ein Minimum reduziert sei“, ist wegen der um den Preis der PKH-Ablehnung erzwungenen Einwilligung nicht tragbar.

C. Alternativen

Neben der von der Bundesregierung erwähnten Stärkung außergerichtlicher Streitlösungen ist aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit im Bereich der anhaltend hohen Zahl erfolgreicher SGB II-Verfahren auf eine Verbesserung der Arbeit der Behörden/der Widerspruchsstellen hinzuweisen. Im Übrigen wird sich die Lage mit Konsolidierung von BSG-Rechtsprechung und geringerem Takt gesetzlicher Änderungen normalisieren. Außerdem soll die geplante Einführung von Gerichtskosten zu einer „erheblichen Reduktion der Streitsachen“ und weiterer Einspareffekte führen, die über den Kostensteigerungen wegen PKH-Anträgen anwaltlich unvertretener Kläger erwartet werden.

Wird eine Begrenzung der PKH-Aufwendungen dennoch als notwendig angesehen, kommt als geeignete und verfassungsrechtlich zulässige Maßnahme entweder eine Absenkung der Freibeträge unter Beibehaltung der 48 Monatsraten oder eine Verlängerung des Ratenzahlungszeitraums unter Beibehaltung der Freibeträge, jeweils kombiniert mit einer verfahrensrechtlichen Stärkung der Abänderungsbefugnis nach § 120 Abs. 4 ZPO in Betracht.