

Wilfried Hamm
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht
Sprecher des Bundesvorstandes der
Neuen Richtervereinigung e.V.

Potsdam, den 7. November 2007

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf des Bundesrates

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

BT-Drucksache 16/1994

Vorbemerkung:

Mit dem vorgelegten Entwurf des PKH-Begrenzungsgesetzes verfolgt der Bundesrat in Zielstellung und Lösung konsequent den Weg der Landesjustizverwaltungen der letzten Jahre, Justiz und Justizgewährung vornehmlich unter Kostengesichtspunkten im Rahmen einer Kosten-Leistungsrechnung zu betrachten und zu unterwerfen. Dies wird nicht nur in den Ansätzen der hoffentlich endgültig beerdigten sogenannten großen Justizreform deutlich, sondern zeigt sich auch und vornehmlich im alltäglichen Justizalltag. Vor allem etwa im amtsgerichtlichen Bereich, aber auch im Rahmen der Sozialgerichtsbarkeit fahren die Richter und Richterinnen eine unzumutbare Überlast, welche sie letztendlich zu einer Arbeit nach dem Prinzip quick and dirty nötigt. Dies geht eindeutig zu Lasten der Rechtssuchenden und ist geeignet, deren verfassungsrechtlichen Anspruch auf Justizgewährleistung zu verletzen. Nun soll aus rein kostenrechtlicher Betrachtung einem Teil der armen und bedürftigen Bevölkerung, gleich ob Kläger, Beklagter oder sonstiger Beteiligter die grundgesetzlich gewährleistete Rechtsschutzmöglichkeit faktisch genommen werden.

Die auf den Empfehlungen des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg (Az.: II-0500 Q 05-04.33 in Landtagsdrucksache B-W 13/4610) beruhende rein kosten- und haushaltsmäßige Betrachtungsweise der Justiz und Justizgewährleistung zeigt in zynischer Weise den geringen Stellenwert, den die Länder der Justiz und der Justizgewährleistung beimessen.

Der immer wieder postulierte Sparzwang in der Justiz besteht tatsächlich nicht. Zunächst sind die Anteile des Justizhaushaltes am allgemeinen Haushalt der Länder eher gering. Unter Ausklammerung der nicht zum Kernbereich der Justiz gehörenden Strafvollzug finanziert sich

die Justiz zum größten Teil selbst. Deutschland liegt darüber hinaus im europäischen Vergleich hinsichtlich der Ausgaben für die Justiz im allgemeinen und Gewährung von Prozesskostenhilfe im besonderen im Mittelfeld der europäischen Staaten (Studien der europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) vom 10. Dezember 2004 und 2006, S. 28 bis 31).

Kritik am Entwurf im Allgemeinen

Der Entwurf ist geprägt durch den vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg eingebrachten Generalverdacht, Antragsteller im Prozesskostenhilfeverfahren würden sich ständig und unentwegt des Instituts der Prozesskostenhilfe rechtsmissbräuchlich bedienen. Nicht nur, dass an keiner Stelle der Begründung eine Unterscheidung gemacht wird zwischen Klägern und Beklagten, mithin zwischen Personen, die ein Verfahren aktiv betreiben, zu solchen die zwangsweise in das Verfahren hereingezogen werden, ist diese Grundannahme durch nichts belegt und entspricht auch nicht den tatsächlichen Erfahrungen. Der Bundesrat will dabei seine kritiklos vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg übernommene Einschätzung zusätzlich damit begründen, dass dem angenommenen Rechtsmissbrauch durch nachlässige Entscheidungen der Richterinnen und Richter Vorschub geleistet wird. Ein Begründungsansatz, der schlichtweg falsch, durch Tatsachen nicht belegt und an Zynismus nicht zu überbieten ist.

Der vom Landesrechnungshof Baden-Württemberg übernommene Berechnungsansatz des Bundesrates genügt nicht den eigenen Anforderungen. Zunächst sind die Ursachen der Kostensteigerung nur rudimentär aufgezeigt. Die Erhöhung der Rechtsanwaltsgebühren, die Einführung eines Gerichtskostenvorschusses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, eine mit der Gesamtkostenentwicklung einhergegangene Erhöhung der Streitwerte und die immer größer werdende Verschuldung privater Haushalte müssen zwangsläufig zu einem Anstieg der Ausgaben für Prozesskostenhilfe führen. Es fehlen jedoch schon im Ansatz aufgeschlüsselte Gegenrechnungen über die Beträge, die im Falle des Obsiegens gemäß § 120 Abs. 4 ZPO im dortigen gesetzlichen Rahmen zurückgeflossen sind bzw. infolge des Forderungsüberganges nach § 59 RVG durch die Staatskasse vom unterlegenden Gegner des Prozesskostenbewilligungsempfängers eingefordert worden sind.

Weitergehend bestehen durchgreifende Bedenken, dass der Gesetzentwurf Artikel 6 I, III der Richtlinie 2003/8/EG der Europäischen Union über grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe in Zivilsachen vom 27.1.2003 entspricht. Diese Richtlinie ist als nationales Recht umgesetzt worden und als sekundäres Gemeinschaftsrecht bindend für den nationalen Gesetzgeber. Die insoweit für die grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe durch die benannte Richtlinie europarechtlich festgeschriebenen Mindeststandards müssen erst recht für das nationale Recht - wie bisher - gelten.

Das geplante Gesetz zur Begrenzung der Prozesskostenhilfe ist letztendlich verfassungswidrig.

Es verstößt entgegen der bloßen Behauptung des Entwurfs unter besonderer Berücksichtigung der im Entwurf genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 9, 124 ff; 78, 104 ff; 81, 347 ff) sowohl gegen den durch Artikel 3 I GG modifizierten Justizgewährleistungsanspruch als auch gegen das Sozialstaatsprinzip. Die Reduzierung der Frei- und Schonbeträge und des Wegfalls der zeitlichen Begrenzung der Zahlung der Darlehensbeträge im Sinne von § 115 ZPO-E sowie die Verpflichtung des unbeschränkten Einsatzes des durch die Prozessführung Erlangten im Sinne von § 120 a ZPO-E und der Einführung einer nichterstattungsfähigen Gebühr für die Durchführung des Prozesskostenhilfverfahrens sollen die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, die es einem vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklung immer mehr vergrößernden Personenkreis vielfach faktisch unmöglich machen, verweigerte Ansprüche einzufordern bzw. sich unberechtigter Ansprüche gerichtlich erwehren zu können. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seiner Entscheidung über die Verfassungsgemäßheit eines gesetzlichen Verbots anwaltlicher Erfolgshonorare nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund des jedermann zustehenden Justizgewährleistungsanspruches die Waffengleichheit zwischen einem vermögenden und einem armen Rechtssuchenden gewährleistet werden muss (BVerfG, NJW 2007, 999).

Kritik an dem Entwurf im Einzelnen

1.) Die unter Nr. 3 des Entwurfes geplante Verschärfung der Mutwillensdefinition ist insgesamt abzulehnen. Die geplante Neuregelung geht weit über die durch die Rechtsprechung zum jetzigen Recht entwickelten Grundsätze hinaus. Sie stellt insbesondere

auch Wirtschaftlichkeitserwägungen in den Mittelpunkt und nimmt bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung den sogenannten vernünftigen vermögenden Rechtssuchenden in Bezug. Wirtschaftliche Ausfälle bzw. Belastungen haben jedoch bei Armen andere Auswirkungen wie bei Vermögenden. Auch wird hierbei nicht unterschieden zwischen einem prozesskostenhilfeersuchenden Kläger und Beklagten. Letzterer müsste sich oftmals in nicht mehr hinnehmbarer Weise gegen ihn gerichteten Ansprüche quasi willenlos beugen.

2.) Die unter Nr. 4 für § 115 ZPO-E beabsichtigte Beschränkung der bereits jetzt niedrigen (Grund-) Freibeträge ist sozialstaatlich nicht zu verantworten. Schon heute erhält Prozesskostenhilfe nur, wer wirklich bedürftig ist. Wenige Einzelfälle, in denen Betrugsversuche vorgelegen haben mögen, rechtfertigen nicht, Prozesskostenhilfe für alle erheblich zu beschneiden und alle Antragsteller unter den Generalverdacht des Missbrauchs zu stellen. Das Bündel von in § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 und 2 ZPO-E vorgesehenen Maßnahmen ist in Verbindung mit § 120 a ZPO-E derart schwerwiegend, dass eine Partei von sachgerechten Wahrnehmung ihrer Rechte nicht nur praktisch, sondern auch rechtlich abgehalten wird.

3.) Abzulehnen ist, dass nach § 115 Abs. 2 ZPO-E künftig keine Obergrenzen mehr für die Ratenzahlungen festzulegen sind. Die Bedürftigen verlieren auf unabsehbare Zeit ihre wirtschaftliche Bewegungsfreiheit. Der bedürftige Prozesskostenhilfeempfänger wird für den Fall des Obsiegens dann doppelt bestraft, wenn er etwa seinen Anspruch nicht im Wege der Zwangsvollstreckung realisieren kann, er jedoch gleichwohl zeitlich unbeschränkt zur Ratenzahlung verpflichtet bleibt.

4.) Die in Nr. 7 des Entwurfs geplante Änderung des § 118 ZPO-E ist insgesamt abzulehnen. Es ist schlicht zynisch, wenn der Entwurf die Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung deshalb auf ein Minimum reduziert sieht, weil sich der bedürftige Antragsteller schließlich damit einverstanden erkläre, dass seine persönlichen Daten in vielfältiger Weise abgefragt werden. Wenn er sich 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 einholt, soll ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe automatisch verneint werden (§ 118 Abs. 2 Satz 6 ZPO-E). Solch eine Zwangszustimmung ändert nichts an der Verfassungswidrigkeit des Entwurfes. Lediglich mit der Begründung, einen Allgemeinverdacht auf Betrügereien

ausräumen zu wollen, ist eine derart weitreichende informationelle Entblößung des rechtssuchenden Antragstellers nicht zu rechtfertigen. Arbeitgeber würden fortan von jedem Gerichtsverfahren Kenntnis erlangen, welches von ihren sozialschwachen Arbeitnehmern geführt wird. Dass die ZPO ein ähnliches Auskunftsrecht des Gerichts bereits im familiengerichtlichen Verfahren nach § 643 Abs. 2 ZPO kennt, ist mit dem in dem Entwurf enthaltenen Ansatz nicht vergleichbar. In § 643 Abs. 2 ZPO geht es um den existenziellen Schutz der unterhaltsberechtigten Kinder und Eheleute für den Fall, dass die Unterhaltsverpflichteten ihren Auskunftspflichten zuvor nicht nachgekommen sind. Eine angebliche prekäre Lage der Länderhaushalte ist nicht annähernd mit dieser existenziellen Situation zu vergleichen.

Entschieden abzulehnen ist der Mitteilungsanspruch des Prozessgegners über die sogenannten Bedürftigkeitsangaben. Diese Angaben gehen den Prozessgegner bezogen auf das Prozesskostenhilfebegehren nichts an. Adressat dieser Informationen ist allein die Staatskasse.

5.) Die in Nr. 9 des Entwurfes eingeführte Regelung des § 120 a ZPO-E auf Einsatz des durch die Prozessführung Erlangten ist grundsätzlich abzulehnen. Hiernach ist die Partei - ohne jede Unterscheidung in der Sache - verpflichtet, das durch die Rechtsverfolgung Erlangte für die Kosten der Prozessführung aufzubringen. Wie gewonnen, so zerronnen. Die Prozessführung einer armen Partei wird geradezu zum Selbstzweck degradiert. Erfüllt die Partei gerade noch die Voraussetzungen des § 115 ZPO-E, verbleiben ihr grundsätzlich nicht die Früchte des Erlangten, noch nicht einmal in den für die Gewährung von Prozesskostenhilfe gesteckten Grenzen der gesenkten Freibeträge und des halbierten Schonvermögens. Dieses Ergebnis ist im Hinblick etwa auf erstrittene Unterhaltsleistungen an Zynismus nicht zu überbieten.

6.) Der Empfehlung, die Armutsprüfung auf den Rechtspfleger zu übertragen, ist strikt zu widersprechen. Gerade in diesem Bereich zeigt sich, wie tendenziös der Landesrechnungshof Baden-Württemberg in Unkenntnis der gebotenen richterlichen Entscheidungsdichte einen soch nicht sachgerechten Vorschlag unterbreitet hat, der bereitwillig vom Bundesrat aufgenommen worden ist. Die abgegebene Begründung zeigt unverhohlenen Kritik an der Rechtsprechung der Richterinnen und Richter. Sie unterstellen, dass die Richterinnen und Richter in willkürlicher Weise das Recht zumindest in den Bereichen der Armutsprüfung - vorsichtig ausgedrückt - unzutreffend anwenden. Diese Feststellungen und Behauptungen in

dieser Allgemeinheit sind nicht nur falsch, sondern ein Skandal sondergleichen. Die in Betracht gezogenen Vergleiche einzelner Familiengerichte in Baden-Württemberg zeigen deutlich, dass der bewertende Landesrechnungshof Baden-Württemberg von großer Unkenntnis getrübt ist. Denn gerade in familiengerichtlichen Verfahren ist etwa bezogen auf Unterhaltsfragen etc. der materielle Streitstoff größtenteils identisch mit demjenigen des Prozesskostenhilfebewilligungsverfahrens; zumindest unterliegen viele materielle Daten der gleichen Überprüfung. Schon aus diesem Grunde verbietet sich die Übertragung der Armutsprüfung auf den Rechtspfleger. Dies um so mehr, als 75 % aller PKH-Verfahren den familienrechtlichen Bereich betreffen.

7.) Die Einführung einer PKH-Verfahrensgebühr in § 22 a GKG stellt eine in der Geschichte des Sozialstaates einzigartige Fehlleistung des Gesetzentwurfes dar: Dafür, dass man seine verfassungsrechtlich garantierten Sozialleistungen in Anspruch nimmt, wird der Bürger zur Kasse gebeten. Wer Prozesskostenhilfe erhält, soll dafür künftig eine Gebühr von 50 Euro zahlen. Das ist eine Strafgebühr für Armut.

Fazit:

Der Entwurf des Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe ist abzulehnen.

Anatole France (Le Lys rouge, chap. VII, 1):

Anatole France sprach von der

„majestätischen Gleichheit der Gesetze, die dem Reichen wie dem Armen verbietet, unter Brücken zu schlafen, auf den Straßen zu betteln und Brot zu stehlen“.

(zitiert nach Franz Wieacker, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 457)

oder in freier Umsetzung des obigen Zitates:

„Es ist dem armen Flüchtling und Sozialhilfeempfänger wie dem Multimillionär gleichermaßen gestattet, die Gerichte anzurufen und den honorarpflichtigen Rat eines zugelassenen Rechtsanwaltes in Anspruch zu nehmen oder aber nach freiem Belieben ganz auf Rechtsrat und Rechtsschutz zu verzichten.“

Wilfried Hamm