

Ruben Franzen
Richter am Amtsgericht

**Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Modernisierung des Kostenrechts,
zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und des Beratungshilferechts**

anlässlich der Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 13.März 2013

Die vorliegende Stellungnahme beinhaltet im Wesentlichen die Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung zum Entwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts. Diese wurde um einzelne Aspekte ergänzt. Sie wurde zudem erweitert um einige Anmerkungen im Zusammenhang mit dem Entwurf des 2. Kostenmodernisierungsgesetzes.

1. Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern

Die nach dem 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vorgesehene Vergütung von Übersetzern wird nicht der Bedeutung gerecht, die Übersetzungen und Dolmetscherleistungen für die Justiz zukommt. In diesem Zusammenhang ist ergänzend zu den bereits von den Berufsverbänden hierzu abgegebenen Stellungnahmen auf zwei Umstände hinzuweisen:

Die Justiz ist auf eine relative Dichte an fachkundigen Dolmetschern angewiesen. Denn der Bedarf lässt sich nicht vorhersehen. Insbesondere im Strafverfahren ist es aber unabdingbar, dass für das gesamte Verfahren, angefangen von der Erstvernehmung bei der Polizei über eine etwaige Vorführung vor den Ermittlungsrichter bis hin zur Hauptverhandlung, Dolmetscher zur Verfügung stehen, die eine der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung angemessen hohe Qualität der Übertragung gewährleisten.

Das bedeutet andererseits, dass die (freiberuflich tätigen) Übersetzer und Dolmetscher das Risiko mangelnder Auslastung allein zu tragen haben. Es ist daher zwingend notwendig, diese reinen Vorhaltekosten in die Vergütung einzupreisen. Sollte die Dichte der Dolmetscher aufgrund zu geringer Vergütung sinken, drohen Mehrkosten aufgrund langer Anfahrtswege und oft langer Wartezeiten aller übrigen Beteiligten. Denn ohne Dolmetscher geht es nicht.

Da Dolmetscher in der Regel wesentlich auf Vergütungen aus Übersetzungstätigkeit angewiesen sind, wird sich die beabsichtigte ersatzlose Streichung der höchsten Honorargruppe, die Verringerung des Honorarsatzes der vormals mittleren und die mit 4 % minimale Erhöhung des Honorarsatzes für den unteren Honorarsatz zu einer erheblichen Absenkung der ohnehin für einen derart qualifizierten Beruf sparsamen Einkommenslage führen. Dies kann sich die Justiz nicht leisten.

2. Unzureichende Analyse des Ausgabenanstiegs

Näher auszuführen ist, dass es einer genaueren Analyse der Frage bedarf, weshalb die Ausgaben für Prozesskostenhilfe seit Jahren steigen. Die Statistik müsste um mindestens drei Faktoren bereinigt werden, um zu einer realen Aussage über ein geändertes Inanspruchnahme-Verhalten zu gelangen. Denn erstens stieg der Hilfebedarf in den vergangenen Jahren nicht nur bei der Verfahrens- und Prozesskostenhilfe, sondern, vor dem Hintergrund der relativen Zunahme einkommensschwacher Personen im Rahmen sich auseinander entwickelnder Einkommen und Vermögen, in allen Bereichen des Sozialrechts. Zweitens wurden die Gebühren der Rechtsanwälte zwar – formal – seit Jahren nicht mehr erhöht, wohl aber de facto durch eine Neuordnung und Schaffung neuer Gebührentatbestände. Dies betrifft insbesondere die familienrechtlichen Verfahren. Und drittens wurden in den vergangenen Jahren mit dem Familienrecht und dem Sozialhilferecht zwei Rechtsgebiete reformiert, die besonders prozesskostenhilferelevant sind. So dürfte es sich bei dem zu beobachtenden Anstieg vor allem um Folgekosten durch eine aufwendigere Verfahrensgestaltung im Familienrecht und durch streitträchtige Regelungen bei der Gewährung von Sozialhilfeleistungen handeln.

3. Rechtsanwaltsvergütung

Die mit dem FGG-Reformgesetz zum 1.9.2009 in Kraft getretene Neuordnung der Gebührentatbestände insbesondere in Familiensachen ist nicht auf eine ökonomische Prozessführung hin angelegt. Das familienrechtliche Verfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es zwischen den Parteien regelmäßig eine Vielzahl von Streitfeldern gibt. Ruft man diese nacheinander auf, addieren sich die dabei entstehenden Rechtsanwaltsvergütungen auf beträchtliche Beträge zusammen, die

bei ebenfalls möglicher anfänglicher Kumulation, insbesondere im Rahmen eines Verbundverfahrens, so nicht entstehen. Diese in der Tendenz Streit fördernde Gebührenregelung zu reformieren, wäre in zweifacher Hinsicht geboten – um die Parteienvertreter zu animieren, noch mehr als bisher auf gütliche Streitbeilegung hinzuwirken, und um die gerade hier steigenden Kosten zu reduzieren.

4. Die hälftige Anrechnung der Geschäftsgebühr

Aus richterlicher Sicht kann die Einschätzung, die Neugestaltung des anwaltlichen Vergütungsrechts habe sich bewährt, so nicht vollumfänglich geteilt werden. Jedenfalls der Umstand, in Zivilsachen nahezu zwingend über die anwaltliche Vergütung mitentscheiden zu müssen, dem Grunde wie der Höhe nach, beinhaltet zwangsläufig vermeidbare Mehrarbeit. Allein die Eröffnung dieses potenziellen Streitfeldes erzeugt Streitigkeiten, die es zu Zeiten der Vollanrechnung so nicht gab. Schließlich trägt der Umstand, dass das Augenmerk aller Beteiligten, der eigenen Partei, des die Forderung geltend machenden Rechtsanwaltes, der Gegenseite und des Gerichts auf die konkrete Höhe der Kosten des Rechtsstreits gerichtet wird, zu einer Dekonzentration von der eigentlichen Streitsache. Solche Ablenkungen auf Nebenkriegsschauplätze sind Verfahren in aller Regel nicht förderlich. Zudem erschwert die ausdrückliche Thematisierung in Form einer konkreten Forderung insbesondere im Falle von Vergleichsverhandlung den ohnehin schwierigen Punkt der Kostentragung.

5. Soziale Gerechtigkeit

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.

6. Linearisierung der Ratenhöhe

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.

7. Zu beziffernder Mehrbedarf im Personalhaushalt der Justiz

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.

8. PKH-Prüfungsverfahren als gesondertes Pebb§y-Geschäft

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 Pebb§y-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.

9. Protokollierung von Vergleichen als richterliches Geschäft

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.

10. Vorschlag: Bedürftigkeitsprüfung als separates Zwischenverfahren

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.

11. Zur Neuregelung des § 118 Abs.1 Satz 1 ZPO-E

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.

12. Ermächtigung zur Abfrage bei Dritten

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.

13. Zur Prüfung einzelner Beweismittel

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. Denn der Antragsteller wird, schon 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.

14. Rechtsschutzgarantie und Mutwilligkeit

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 Erfolgchancen 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.

15. Kostendeckung der Justiz

Abschließend ist anzumerken, dass das Bestreben, Justiz zu einer sich selbst aus den Gebühren finanzierenden Institution umzugestalten, einem neoliberalen Staatsmodell Tribut zollt, das der Funktion von Rechtsprechung nicht gerecht wird. Insbesondere im Strafrecht darf noch nicht einmal der Verdacht aufkommen, es ginge dabei um die Generierung von Einnahmen. Rechtsschutz ein so hohes Gut, dass es sich nicht dazu eignet, es vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Nutzenmaximierung zu betrachten.

Für die Neue Richtervereinigung

Ruben Franzen