



Automatismen in Kostenrechtsänderungsgesetzen

Müssen die Gerichtskosten steigen, um PKH, VKH und Beratungshilfe zu finanzieren?*

Prof. Dr. Matthias Kilian, Köln

Mit dem Kostenrechtsänderungsgesetz 2021 sind mit Wirkung zum 1. Januar 2021 nach fast siebeneinhalb Jahren die Gebühren des RVG erstmalig wieder erhöht worden. Wie üblich hatten die Länder argumentiert, dass die Anpassung nicht zu hoch ausfallen dürfe, damit die Aufwendungen des Fiskus für Prozesskosten-, Verfahrenskosten und Beratungshilfe möglichst gering bleiben und dass zur Querfinanzierung zudem die Gerichtskosten erhöht werden müssten. Dieser Beitrag überprüft die Stichhaltigkeit der Argumentation anhand konkreter Zahlen aus den Haushalten der Länder.

I. Einleitung

Zur Tradition von Kostenrechtsänderungsgesetzen gehört es stets, dass an einer unauffälligen Stelle der Gesetzesbegründung kurz und bündig mitgeteilt wird, dass im Zuge der beabsichtigten Erhöhung der Gebühren von Rechtsanwälten und Sachverständigen auch die Gerichtskosten zu erhöhen seien.¹ Grund hierfür, so wird mitgeteilt, seien die mit Erhöhung von Gebühren nach RVG und JVEG zwangsläufig steigenden Ausgaben des Fiskus in „Rechtssachen“. Das sind primär jene, in denen der Fiskus über Prozesskosten-, Verfahrenskosten- und Beratungshilfe Finanzier der Bürger ist, da staatliche Stellen in eigenen Angelegenheiten Rechtsanwälte eher selten auf Grundlage des RVG engagieren. Entsprechend der Ankündigung sind die Gerichtskosten nach dem GKG bzw. dem FamFG daher zum 1. Januar 2021 in gleichem Umfang angehoben worden wie die Gebühren des RVG.

Betrachtungen dazu, wie sich die Aufwendungen des Fiskus in Rechtssachen zwischen den Reformen entwickelt haben

oder ob es gar Veränderungen beim Kostendeckungsgrad gegeben hat, ob also ein Automatismus gerechtfertigt ist, finden sich grundsätzlich nicht. Erst recht nicht werden Betrachtungen zu der Frage angestellt, in welchem Ausmaß verschiedene Teilbereiche der Justiz Einnahmen erwirtschaften und ob der Anspruch, verursachte Aufwendungen durch Einnahmen zu kompensieren, mit der gleichen Berechtigung etwa in Streitigkeiten aus dem Über-/Unterordnungsverhältnis von Staat und Bürger aufrechterhalten werden kann wie im Gleichordnungsverhältnis zweier Bürger. Vor diesem Hintergrund will dieser Beitrag zwei in der Diskussion traditionell ausgeblendete empirische Befunde präsentieren.

II. Entwicklung der Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe

Statistische Betrachtungen zu den Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe sehen sich mit einem Erkenntnisproblem konfrontiert – eine offiziell geführte Statistik zur Thematik existiert nicht. Einzig für die Beratungshilfe führt und publiziert das Bundesamt für Justiz **jährlich eine Statistik**. An einer vergleichbaren Erfassung der deutlich höheren Aufwendungen für die Prozess- und Verfahrenskostenhilfe fehlt es hingegen. Eine solche ist aufgrund der fiskalischen Zuständigkeit der 16 Länder und der administrativen Zuständigkeit der fünf Gerichtsbarkeiten und der Verfassungsgerichtsbarkeit im jeweiligen Land mit erheblichen Herausforderungen verbunden, da die einzelnen Gerichtsbarkeiten üblicherweise verschiedenen Fachministerien und die Aufwendungen für sie unterschiedlichen Etats zugeordnet sind. Daher existieren für die Prozess- und Verfahrenskostenhilfe bundesweit rund 100 Einzeletats. Die nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich deshalb neben der Beratungshilfe in allen Rechtsgebieten ausschließlich auf die Prozess- und Verfahrenskostenhilfe in Zivilsachen. Verallgemeinerungsfähige Stichproben in einigen Bundesländern zeigen, dass Zivilsachen mit 90 Prozent den mit Abstand größten Anteil aller Aufwendungen des Fiskus für die Prozess- und Verfahrenskostenhilfe ausmachen.

Die vom Soldan Institut bei den zuständigen Landesministerien zuletzt 2019 abgefragten und für die Jahre ab 2000 im Statistischen Jahrbuch der Anwaltschaft² dokumentierten Zahlen haben für 2018 Ausgaben der Staatskasse für Verfahrenskostenhilfe und Prozesskostenhilfe in Zivilsachen von 353,8 Mio. Euro ergeben. Die Gesamtaufwendungen einschließlich der weiteren Gerichtsbarkeiten lassen sich also auf rund 390 Mio. Euro schätzen.³ Deutlich weniger komplex ist die Bezifferung der Aufwendungen für die Beratungshilfe, die 2018 bei 54,3 Mio. Euro lagen (nicht enthalten sind die nicht ermittelbaren Kosten der Beratungshilfe in Bremen und Hamburg, die dort in öffentlichen Rechtsberatungsstellen erbracht wird).

Allerdings ist im Kontext eines Kostenrechtsänderungsgesetzes eine punktuelle Betrachtung weniger sinnvoll als eine

* Auszug aus einer längeren Stellungnahme, die der Verfasser als Sachverständiger dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags im Rahmen eines am 16.11.2020 erfolgten erweiterten Berichterstattergesprächs zum KostRÄndG 2021 vorgelegt hat.

1 BT-Drucks. 19/23484, S. 44. Weitgehend gleichlautend die Begründung zum 2013 in Kraft getretenen KostRModG, BR-Drucks. 517/12, S. 185.

2 Kilian/Dreske (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der Anwaltschaft 2019/2020, 2020, S. 228 ff.

3 Es handelt sich hierbei nicht um die Nettobelastung der Haushalte, da Rückflüsse aufgrund einer Kostenbeteiligung des Berechtigten nach § 115 Abs. 1 S. 4 ZPO in den meisten Bundesländern statistisch nicht trennscharf den vorangegangenen Ausgaben zugeordnet sind. Nach einem empirisch nicht fundierten Erfahrungswert beträgt die Rückflussquote zwischen 15 Prozent und 20 Prozent. Hiervon ausgehend, lag die tatsächliche Belastung des Staates für die Prozess- und Verfahrenskostenhilfe (in Zivilsachen) jährlich bei rund 280 bis 300 Mio. Euro.

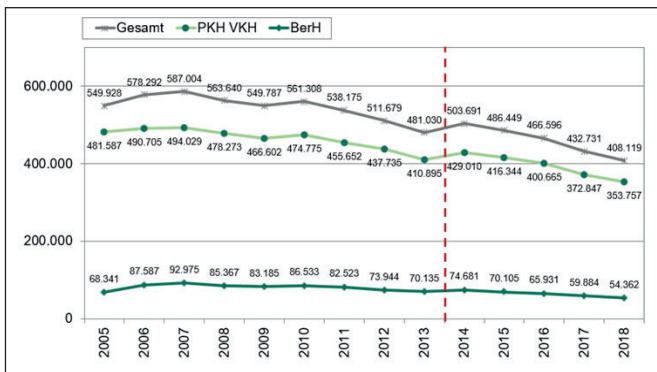


Abb. 1: Entwicklung der Aufwendungen für Beratungshilfe, Verfahrenskostenhilfe, Prozesskostenhilfe von 2005 – 2018 in TEUR (ohne Rückflüsse / PKH in den Spezialgerichtsbarkeiten)

Quelle: Erhebung des Soldan Instituts bei den Landesjustizministerien (2019)

langfristige Analyse. Eine solche Langfristbetrachtung nimmt dem Argument, dass das Kostenrechtänderungsgesetz 2021 zu erheblichen Belastungen der Justizhaushalte führen wird, an Überzeugungskraft: Die jährlichen Aufwendungen für Prozesskostenhilfe in Zivilsachen, Verfahrenskostenhilfe und Beratungshilfe sind seit 2007 rückläufig und im Zeitraum von 2007 bis 2018 um 30,5 Prozent bzw. um rund 179 Mio. Euro zurückgegangen. Seit der letzten Erhöhung der RVG-Gebühren im Jahr 2013 – die im Folgejahr lediglich zu einem Ausgabenzuwachs 22 Mio. Euro führte – sind die Aufwendungen um 95 Mio. Euro bzw. 19 Prozent zurückgegangen. Die in der Begründung zum KostRÄndG projektierten Mehrausgaben der Länder von 175 Mio. Euro⁴ (von denen der größere Teil auf Kostensteigerungen im JVEG und nicht im RVG beruht), liegen damit unter den seit 2007 realisierten Ersparnissen der Länder im Bereich der staatlichen Kostenhilfe.

III. Kostendeckungsgrad der Justiz

Sorgen der Bundesländer um die Auswirkungen von Kostenrechtsänderungen auf ihre Haushalte sind trotz des vorstehenden Befunds grundsätzlich nachvollziehbar, ist doch in der Vergangenheit eingespartes Geld längst für andere Zwecke ausgegeben worden und ein weiterer Rückgang der Aufwendungen nicht gewiss. Allerdings sollte eine grundlegende Diskussion darüber geführt werden, ob der Stellenwert, der fiskalischen Erwägungen traditionell eingeräumt wird, sachgerecht und zukunftsweisend ist: Der Kostendeckungsgrad der Justiz in Deutschland ist im internationalen Vergleich nämlich außergewöhnlich hoch. Dies beruht unter anderem darauf, dass die Inanspruchnahme von Gerichten in Deutschland besonders kostenintensiv ist.

Soweit im Zuge von Kostenrechtsnovellen regelmäßig die Sorge über eine Verschlechterung des Zugangs zum Recht artikuliert wird, ist daher kritisch zu hinterfragen, ob der bisherige Anspruch einer möglichst hohen Kostendeckung mit dem Blick auf den Justizgewährungsanspruch aufrechterhalten werden kann, weicht er doch von europäischen Standards ab und ist Ausdruck eines weitgehend singulären Ansatzes: Gerichtskosten „erwirtschafteten“ 2018 in den Mitgliedsstaaten des Europarats im Mittel 13 Prozent des „judicial system budgets“. Für

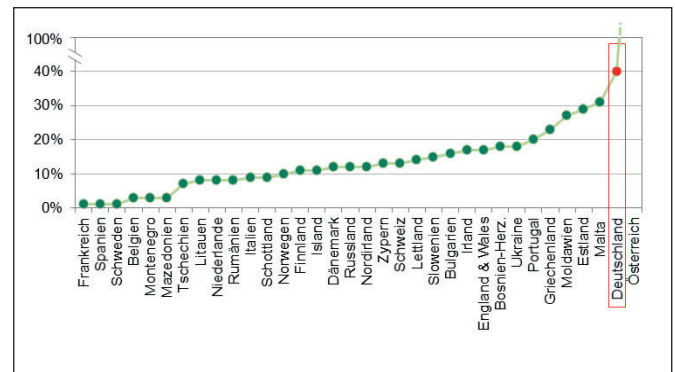


Abb. 2: Kostendeckungsgrad der Justiz im europäischen Vergleich (2018)

Quelle: Council of Europe, CEPEJ 2020.

Deutschland ist ein Kostendeckungsgrad von 40 Prozent ermittelt worden. Von 34 europäischen Rechtsordnungen erreicht mit Ausnahme von Österreich kein anderer europäischer Staat auch nur annähernd eine Kostendeckung wie Deutschland. Viele „reiche“ Industriestaaten weisen eine Kostendeckungsquote von maximal 10 Prozent auf, so etwa Italien, Frankreich, Belgien, Spanien, die Niederlande, Norwegen, Schweden oder Tschechien. Überhaupt nur sechs von 34 Rechtsordnungen erreichen eine Quote von mehr als 20 Prozent.

Das in Deutschland vorherrschende Denken, dass eine möglichst hohe Kostendeckungsquote anzustreben ist, existiert in anderen Rechtsordnungen in dieser Form ersichtlich nicht. Dort wird aus dem staatlichen Rechtsprechungsmonopol, dem Selbsthilfeverbot und dem Prinzip des lückenlosen und effektiven Rechtsschutzes in stärkerem Maße als in Deutschland der Rückschluss gezogen, dass das Kostenrecht nicht an der Idee der Kostendeckung orientiert sein sollte, sondern die Bürger einen eher nominellen Beitrag für die Inanspruchnahme der Justiz leisten müssen.

IV. Fazit

Vor dem Hintergrund, dass einerseits in Deutschland Gerichtskosten und Kostendeckungsgrad der Justiz deutlich über den Werten anderer Ländern liegen, und andererseits die Länder erheblich niedrigere Aufwendungen für die staatliche Kostenhilfe tätigen müssen, wäre eine Erhöhung der Gerichtskosten durch das KostRÄndG 2021 keineswegs alternativlos gewesen. Im Vorfeld des nächsten Kostenrechtsänderungsgesetzes sollte daher der Automatismus einer identischen Erhöhung der Kosten bzw. Gebühren nach GKG, FamFG, RVG und JVEG kritisch diskutiert werden.



Prof. Dr. Matthias Kilian, Köln

Der Autor ist Direktor des Soldan Instituts. Er lehrt und forscht an der Universität zu Köln.

Leserreaktion an anwaltsblatt@anwaltverein.de

4 BT-Drucks. 19/23484, S. 49.