



BiG, Sarrazinstraße 11 - 15 in 12159 Berlin

An das Bundesministerium der Justiz

11015 Berlin

per E-Mail

Sarrazinstraße 11 - 15
12159 Berlin

Tel. 030/617 09 100

Fax 030/617 09 101

mail@big-interventionszentrale.de

www.big-interventionszentrale.de

direkt: hecht@big-interventionszentrale.de

24.04.08

Berliner Interventionszentrale bei häuslicher Gewalt des Trägervereins BIG e.V.: Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrats eines Gesetzes zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe (Prozesskostenhilfebegrenzungsgesetz – PKHBegrenzG)

Einleitung

Die Berliner Interventionszentrale befasst sich seit über zehn Jahren mit den Formen, dem Ausmaß und den Auswirkungen von häuslicher Gewalt. Dieser entgegenzutreten durch Konzepte und Strategien ist eine der Hauptaufgaben. Dazu werden vielfältige Institutionen, die am Interventionsprozess beteiligt sind, einbezogen. Die entwickelten Verbesserungsmaßnahmen werden mit der Politik und der staatlichen Verwaltung abgestimmt und fließen in den Berliner Landesaktionsplan zur Bekämpfung häuslicher Gewalt sowie in bundesweit agierende Gremien ein. Ein weiterer Tätigkeitsbereich besteht in der Beobachtung der Umsetzung der Gesetzgebung gegen häusliche Gewalt. Darüber hinaus will BIG bereits schon bei Gesetzgebungsverfahren auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen aufmerksam machen, um entsprechende Schutzlücken zu vermeiden.

Vorbemerkung

Der vorgelegte Entwurf des Bundesrats ist bereits von der Bundesregierung kritisch gewürdigt worden. In der Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss sind kontroverse Standpunkte vorgetragen worden. Den grundsätzlichen Bedenken gegen die, Sparzwängen folgende, Motivation, Prozesskostenhilfe begrenzen zu wollen,

schließt sich die Berliner Interventionszentrale bei häuslicher Gewalt vollumfänglich an. Dazu muss man sich nach einer jüngst erschienenen Pressemitteilung des Soldan Instituts für Anwaltsmanagement vor Augen führen, dass im Vergleich von zwölf Industrienationen die jährlichen Aufwendungen des deutschen Fiskus für Prozesskosten- und Beratungshilfe trotz starker Ausgabensteigerungen in den vergangenen Jahren nach wie vor sehr niedrig sind.¹ Danach haben die Bundesländer zuletzt ca. 500 Mio. € pro Jahr in die finanzielle Unterstützung von bedürftigen Bürgern investiert und diesen damit den Zugang zum Recht ermöglicht. Pro Bürger wendete die Staatskasse im Jahr 2006 damit 5,95 € für Prozesskostenhilfe und 1,08 € für Beratungshilfe auf. Damit rangiert Deutschland auf dem vorletzten Platz. Der Spitzenreiter dieser Rangliste, England, investiert pro Einwohner mehr als neunmal so viel, die Niederlande immerhin viermal so viel. Ausgabefreudiger als Deutschland sind auch die USA, Kanada, Irland, Finnland oder Neuseeland. Pro Jahr werden damit nur rund 7 € staatliche Ausgaben pro Bürger für Prozesskosten- und Beratungshilfe aufgewendet. Dagegen investiert jeder Deutsche durchschnittlich pro Jahr aus Eigenantrieb 37 € in eine Rechtsschutzversicherung - ein Spitzenwert im internationalen Vergleich.² Diese Untersuchung widerspricht also der Annahme des Bundesrats, dass mit 500 Mio. Euro **Mehrausgaben** jährlich zu rechnen ist, da sich die Ausgaben insgesamt auf diesen Betrag belaufen. Auch fehlt es an einer genauen Analyse, weshalb es im Jahr 2003 diesen einmaligen Kostenanstieg gegeben hat. Schon vor diesem Hintergrund erscheint die Forcierung einer Begrenzung von Prozesskostenhilfe äußerst fraglich.

Sollte sich der Bundesgesetzgeber jedoch dazu entschließen, dieses Gesetz in Kraft treten zu lassen, soll es im Hinblick auf das Thema häusliche Gewalt beleuchtet werden. Aus der Perspektive gewaltbetroffener Frauen und Mütter mitbetroffener Kinder, die Rechtsschutz nach dem Gewaltschutzgesetz suchen bzw. ihre Lebensverhältnisse nach Gewalterfahrung (neu) regeln wollen, sind einige Anmerkungen vorzunehmen. Aus diesem Blickwinkel geben wir die folgende Stellungnahme ab.

Stellungnahme im Einzelnen:

Stichwort „missbräuchliche Inanspruchnahme“:

Der Gesetzesentwurf und die Äußerung einiger Sachverständiger lassen den Eindruck entstehen, dass Prozesskostenhilfe viel zu großzügig bemessen ist und missbräuchlich in Anspruch genommen wird. Dies wird nicht weiter begründet, wenn „wirksamere Mittel gegen die missbräuchliche Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe“³ gefordert werden. Dabei wird übersehen, und das wurde auch von den Praktikern in der Anhörung deutlich gemacht, dass die Prüfung der Voraussetzung für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe bereits schon nach geltendem Recht sehr gründlich erfolgt, teilweise so gründlich, dass sogar das Bundesverfassungsgericht entsprechende Ablehnungen korrigieren muss. In der Arbeit mit gewaltbetroffenen Frauen erleben wir, dass vielen schon die bestehenden Hürden des materiellen

¹ Pressemitteilung des Soldan Instituts vom 17.03.08: „Staatliche Aufwendungen für Prozess- und Beratungshilfe im internationalen Vergleich niedrig“, s. auch:

http://www.soldaninstitut.de/uploads/media/PM_Staatl._Aufwendungen.pdf

² zitiert aus o.a. Pressemitteilung

³ BT-DS 16/1994, S. 15, linke Spalte

Rechts zu groß sind und sie daher auf ihre Rechte verzichten. Die entsprechende vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebene Evaluation des Gewaltschutzgesetzes belegt dieses: Wer von einer Antragstellung absieht, tut dies meist, obwohl die Voraussetzungen dafür vorlägen und obwohl außergerichtlich keine Abhilfe geschaffen werden konnte.⁴ Die Rückmeldungen der Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt bestätigen diese Feststellungen: Es wird hierbei immer wieder von Fällen berichtet, in denen Frauen bei den Rechtsantragstellungen abgewiesen oder entmutigt werden.⁵ Letzteres erfolgt nicht zuletzt mit dem Argument, dass sie „auf den Kosten sitzen bleiben würden“. Die von Gewalt betroffenen Frauen sehen sich in der Regel nicht in der Situation, „es (...) vielfach an der notwendigen Sorgfalt vermissen (zu lassen), ob dieser Prozess wirklich geführt werden muss“.⁶ Vielmehr gehen sie sogar ein erhebliches Kostenrisiko ein, da in der gerichtlichen Praxis häufig erst in der mündlichen Verhandlung über die Prozesskostenhilfe und als deren Voraussetzung über die Erfolgsaussicht entschieden wird, die nicht selten aufgrund einer Beweislastentscheidung (einer typischen Situation bei häuslicher Gewalt, wenn nur die Antragstellerin und der Antragsgegner „dabei gewesen sind“) dann abgelehnt wird.

Eine weitere Problematik liegt darin, wenn zwar Erfolgsaussicht, fehlende Mutwilligkeit und Bedürftigkeit bejaht werden, aber die Beiordnung einer Anwältin/eines Anwalts nicht für erforderlich gehalten wird; Prozesskostenhilfe also für anwaltlichen Beistand nicht gewährt wird. Auch diese Tendenz scheint sich zu verschärfen. Fragen der Notwendigkeit und Erforderlichkeit anwaltlicher Beiordnung werden schon jetzt nach geltendem Recht und in der gerichtlichen Praxis zunehmend negativ beschieden. Es wird argumentiert, der Sachverhalt sei einfach, es gebe außergerichtliche Beratungs- und Unterstützungsangebote. Auch der Entwurf des FamFG-/FGG-Reformgesetzes sieht hier Einschränkungen vor. Doch gerade die juristische Unterstützung ist für gewaltbetroffene Frauen unersetzlich und wichtig, da sie sich sonst in den komplexen Vorschriften des materiellen Rechts und des Verfahrens sowie der Verschränkung der verschiedenen Rechtsbereiche nicht zurecht finden. Auf einer jüngst in Berlin abgehaltenen Fachtagung⁷ haben Praktiker verschiedener Disziplinen festgestellt, dass die Betroffenen an den hohen Anforderungen der Verfahrensführung und Durchsetzung ihrer Rechte regelmäßig scheitern bzw. aufgrund der verschiedenen „Stationen“ (zivilrechtliches Erkenntnisverfahren, Zustellung der Beschlüsse, Vollziehung und Vollstreckung bei Verstößen – also einem zweiten Verfahren –, polizeiliche Wegweisung, Strafverfahren) den Überblick verlieren. Schon jetzt wird beklagt, dass die juristische Unterstützung nicht ausreicht, von nichtjuristischen Fachkräften aufgrund der Komplexität nicht geleistet werden kann und die Kapazitäten anderer Beratungsstellen (häufig ja ebenfalls mit öffentlichen Mitteln gefördert)

⁴ Rupp, Rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz, im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Köln 2005, ExpertInnenbefragung, S. 52

⁵ UAG „Auswertung der Evaluation des GewSchG“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt unter Federführung des BMFSFJ vom 29.01.2008, S. 5/6

⁶ Dr. Wolfram Viefhues, weiterer Aufsicht führender Richter am Amtsgericht Oberhausen, Stellungnahme für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf des PKH-Begrenzungsgesetzes am 14.11.2007

⁷ „Gemeinsam vernetzt gegen häusliche Gewalt“, Veranstaltung der Berliner Polizeidirektionen 1 und 3, des Gemeinsamen juristischen Prüfungsamts Berlin-Brandenburg, des Sozialpädagogischen Fortbildungsinstituts Jagdschloss Glienicke/Berlin-Brandenburg, und der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung, am 15.04.08 in Berlin

den Bedarf nicht decken. Daran wird sich auch nichts ändern, wenn man das Rechtsberatungsmonopol aufgibt und juristische Beratung von anderen Dienstleistungseinrichtungen übernehmen lässt.

Ebenso wenig wird fehlender anwaltlicher Beistand durch den Amtsermittlungsgrundsatz aufgefangen. Das Gericht kann nur dann ermitteln, wenn es – nach entsprechendem Sachvortrag – ausreichende Anhaltspunkte hat oder von sich aus engagiert vorgeht. Die von häuslicher Gewalt betroffene Partei ist aber zu diesem Vortrag häufig nicht in der Lage und trifft nicht immer auf vorurteilsfreie Angehörige der Justiz. Darüber hinaus darf ihr seitens des Gerichts keine Beratung zuteil werden. Wiederholt hat das Bundesverfassungsgericht PKH-Ablehnungen beanstandet, die damit begründet waren, dass wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes des Gerichts kein Anwalt benötigt und von einem „Selbstzahler“ daher auch nicht beauftragt würde (BVerfG vom 22.6.2007 – 1 BvR 681/07).⁸

Zu besorgen ist auch, dass unter die Prüfung der Erfolgsaussicht die Bereitschaft zum Abschluss eines Vergleichs fallen könnte. Wir erleben in der gerichtlichen Praxis durchaus, dass im PKH-Prüfverfahren (Termin zur mündlichen Verhandlung) dahingehend erörtert wird, dass die Erfolgsaussicht nicht eindeutig bejaht werden könne, im Falle eines Vergleichs aber „Prozesskostenhilfe kein Problem sei“. Gerade in Fällen häuslicher Gewalt befinden sich die Betroffenen in dem Dilemma schwieriger Beweisführung und der Sorge um die Kostenlast. Andererseits ist der Abschluss eines Vergleichs im Hinblick auf die Sanktionsmöglichkeiten des § 4 GewSchG (Strafbarkeit eines Verstoßes gegen einen Beschluss) ungünstig und schneidet im Falle weiterer anderer Taten den erneuten Gang zum Gericht ab.

Stichwort Kosten-/Nutzen-Abwägung, Vergleich mit der Handlungsoption der wirtschaftlich leistungsfähigen Partei:

Die Gewährung von Prozesskostenhilfe davon abhängig zu machen, ob eine in vergleichbarer Lage befindliche „reiche“ Partei diesen Prozess ebenso führen würde, ist in Gewaltschutzfällen äußerst bedenklich. Denn diese Abwägung ist schwer vorzunehmen. Vermutlich würde die reiche Partei tatsächlich in vielen Fällen einen Antrag nach dem Gewaltschutzgesetz nicht stellen, da sie von der Durchschlagkraft entsprechender Beschlüsse nicht überzeugt ist und ganz andere Möglichkeiten hat, sich zu schützen, anderen Wohnraum zu suchen oder schlicht Selbstschutz bezahlen zu können (in der Schweiz werden bereits private Bodyguards eingesetzt). Der Erfolg eines Gerichtsverfahrens in Gewaltschutzsachen hängt auch sehr von den weiteren Schritten der Zustellung und Vollstreckung ab. Wie bereits weiter oben schon erwähnt, sind diese Etappen der Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes systemimmanent schwierig zu meistern, so dass sich in der Tat in bestimmten Fällen (hartnäckige, mittellose und/oder vorbestrafte Täter) möglicherweise von vornherein vernünftigerweise das Absehen vom Prozess empfehlen würde, da die Durchsetzbarkeit des erstrebten Titels unverhältnismäßig erscheint (§ 114 Abs. 2 ZPO-E). Die Rechtspraxis quittiert dieses, indem Antragstellerinnen gefragt wurden, was sie denn mit dem „Papier“ (Beschluss nach dem Gewaltschutzgesetz) erreichen wollten oder ob sie sich nicht lieber eine Geheimnummer oder geschützte Adresse zulegen wollten. Dies

⁸ Udo Geiger, Richter am Sozialgericht, in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 14.11.07, S. 3

stünde aber ausdrücklich im Widerspruch zu den seitens der Bundesregierung erklärten Zielen, dass häusliche Gewalt geächtet werden muss und auch staatlich sanktioniert werden soll.

Der Sachverständige Geiger gibt folgenden Aspekt zu bedenken, dem wir uns vollständig anschließen können: „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.“⁹ Es zeichnet sich ein deutlicher Trend ab, außergerichtliche Beratung und gerichtsnahe Mediation zu „verordnen“. Dabei wird auch eine kostenrechtliche Sanktion nicht ausgeklammert. Das FamFG-/FGG-Reformgesetz sieht ausdrücklich vor, dass diejenige Partei, die hier nicht mitwirkt, bei der Ermessensentscheidung über die Kosten (mehr-)belastet werden kann. Es ist an dieser Stelle jedoch deutlich darauf hinzuweisen, dass die besonderen Strukturen einer Gewaltbeziehung eine Einigung und Mediation „auf Augenhöhe“ nicht zulassen und dagegen erhebliche Sicherheitsbedenken bestehen. Es steht also zu befürchten, dass das Verhalten gewaltbetroffener Frauen bei Ablehnung außergerichtlicher Beratung dem Vergleich mit dem prozessualen Vorgehen einer „reichen“ Partei nicht standhalten kann und sie daher von Prozesskostenhilfe ausgeschlossen werden.

Stichwort „Einsatz des durch die Prozessführung Erlangten“:

In Prozessen, die häusliche Gewalt betreffen, handelt es sich in der Regel um immaterielle „Erträge“ (Kontaktverbot, Wohnungszuweisung, Sorge- und Umgangsrechtsregelungen). Aber auch in diesem Feld werden Verfahren um geldwerte Positionen geführt. Zu denken ist an Schadensersatz wegen zerstörter Gegenstände, Schmerzensgeld nach Verletzungen, Nutzungsentschädigung für Wohnraum etc. Die Betroffenen haben es in der Regel schon schwer genug, entsprechende Ansprüche bei den Jobcentern oder anderen Sozialleistungsträgern geltend zu machen, da die Bedarfssätze und Neubedarfsintervalle sehr eng vorgegeben sind. Häufig bleibt ihnen dann nur der Gang zum Zivilgericht, um den Schädiger – zu Recht – in die Pflicht zu nehmen, auch weil gegenüber den Behörden Ansprüche nicht mehr geltend gemacht werden können. Es wäre nicht vertretbar, diese in der Regel existenzsichernden Erträge im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung wieder an den Justizfiskus zurück zu führen. Im Übrigen ist nicht nachvollziehbar, warum die ja eigentlich obsiegende, aber nun einmal bedürftige Partei, als Kostenausfallschuldner für den unterliegenden und damit kostenpflichtigen Gegner eintreten soll. Bedenklich ist dabei an dem vorgelegten Entwurf, dass bisherige Begrenzungen wie Schonvermögen, pfändungsfreie Beträge und Existenzminimum nicht mehr scharf umrissen sind.

Stichwort „Änderung der Voraussetzungen der Bedürftigkeit“:

Bei aller gebotenen strengen Prüfung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe und der ggf. notwendigen Modifizierung der Freibeträge muss es jedoch in Fällen häuslicher Gewalt Öffnungs- und Härteklauseln geben, da

⁹ Udo Geiger, Richter am Sozialgericht, in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestages am 14.11.07, S. 4

es Opfern häuslicher Gewalt häufig nicht möglich ist, Prozesskostenvorschuss beim Schädiger einzuholen, die notwendigen Unterlagen und Belege beizubringen (da sie sich beim Antragsgegner befinden und/oder bei der Flucht ins Frauenhaus zurückgelassen wurden) oder zeitnah Sozialleistungen zu beantragen.

Stichwort „Prüfverfahren und eigene Gebühr für das Prüfverfahren“:

Das Prüfverfahren zu splitten, indem die Bedürftigkeitsprüfung beim Rechtspfleger, die Prüfung der Erfolgsaussicht beim Richter liegen soll, erscheint ungeeignet. Die erhofften Spareffekte werden durch Abstimmungsprozesse und möglicherweise widersprüchliche Entscheidungen vermutlich ausgeglichen. Bedenklich ist der zu erwartende Zeitverlust. Gewaltschutzsachen sind aber in der Regel eilbedürftig und dürfen nicht durch zusätzliche Wege der Akte im Geschäftsgang verzögert werden. Auch die Möglichkeit einer Erörterung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragstellerin in einem gesonderten Termin führt unweigerlich zu Zeitverzögerungen. Die zusätzlich investierten Sach- und Personalressourcen kompensieren die möglicherweise erzielte Ersparnis durch Aufdecken von Fehlangaben.

Der Ansatz einer Gebühr für das Prüfverfahren ist angesichts der wirtschaftlichen Situation einer bedürftigen Partei abzulehnen. Wenn die „Prüfgebühr“ unumgänglich ist, sollte sie jedoch im Rahmen der Kostenerstattung auch dem Kostenpflichtigen des Prozesses auferlegt werden können. Schon jetzt tragen die gewaltbetroffenen Frauen den Hauptteil der Kostenlast, die sich aus dem Erleben häuslicher Gewalt ergibt. Wenn sie den ihnen zustehenden Rechtsschutz in Anspruch nehmen, muss der Verursacher der Gewalt auch mit den Kosten in vollem Umfang belastet werden können.

Abschlussbemerkung

Insgesamt erscheint es bedenklich, dass einerseits die Gesetzgebung immer vielfältiger und unübersichtlicher wird, andererseits aber die Inanspruchnahme des Rechts erschwert wird. Dazu gehört die veränderte Rechtsdienstleistungslandschaft, die in der Konsequenz vermutlich eher zu aufwändiger Reparatur fehlgeschlagener oder unzureichender Rechtsberatung führen wird. Des Weiteren wird der Druck auf die Parteien zu Schieds- und Mediationsverfahren sowie Vergleichsabschlüssen erhöht. Und nicht zuletzt werden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe deutlich verschärft, obwohl bereits das geltende Recht ausreichende Überprüfungs- und Kontrollmechanismen kennt.

Wir bitten höflich, die vorgetragenen Punkte zu prüfen und die Anregungen aufzugreifen. Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Dorothea Hecht
Koordinatorin
Rechtsanwältin