

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 19

Allgemeine Beratungshilfe und außergerichtliche Schuldenbereinigung



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 05: Justizministerium

19 Allgemeine Beratungshilfe und außergerichtliche Schuldenbereinigung (Kapitel 0503 und 0917)

Die Ausgaben für die Beratungshilfe sind zwischen 1981 und 2005 von 0,1 Mio. € auf 8,2 Mio. € gestiegen. Bei den Amtsgerichten bestehen erhebliche Unterschiede in der Rechtsanwendung. Der Rechnungshof sieht bei Eingrenzung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen und einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung ein Einsparpotenzial von 3,8 Mio. €. Durch eine angemessene Eigenbeteiligung der Rechtssuchenden könnte die Justiz erhebliche Einnahmen erzielen.

1 Ausgangslage

Nach dem Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung von Bürgern mit geringem Einkommen (Beratungshilfegesetz) vom 18.06.1980 wird Beratungshilfe als Hilfe für die Wahrnehmung von Rechten außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens gewährt. Rechtsuchende erhalten fachkundigen Rat durch einen Rechtsanwalt. Wie die zeitgleich eingeführte Prozesskostenhilfe ist die Beratungshilfe eine Leistung der staatlichen Daseinsfürsorge, um einkommensschwachen Bevölkerungsschichten die Wahrnehmung ihrer Rechte zu erleichtern.

Die Zahl der Beratungshilfefälle hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 8,2 Mio. € an Rechtsanwaltsgebühren für Beratungshilfe aus dem Justizhaushalt bezahlt.

Ein Sonderfall der Beratungshilfe stellt seit Inkrafttreten der Insolvenzordnung im Jahr 1999 die außergerichtliche Schuldenbereinigung dar. Gemäß § 305 Abs. 1 Ziff. 1 der Insolvenzordnung kann ein Verbraucherinsolvenzverfahren nur mit der Bescheinigung einer geeigneten Person oder Stelle beantragt werden, dass eine außergerichtliche Einigung des Schuldners mit den Gläubigern auf der Grundlage eines Schuldenbereinigungsplans erfolglos versucht worden ist. Geeignete Personen sind primär Rechtsanwälte, geeignete Stellen sind kommunale oder freie Schuldnerberatungsstellen.

Die Rechtsanwälte erhalten für ihre Tätigkeit aus dem Justizhaushalt eine nach der Zahl der im Einigungsversuch einbezogenen Gläubiger gestaffelte Gebühr nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz.

Die Schuldnerberatungsstellen erhalten für den außergerichtlichen Einigungsversuch aus dem Haushalt des Ministeriums für Arbeit und Soziales sogenannte Fallpauschalen. Im Haushaltsjahr 2005 wurden nach den Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Arbeit und Soziales an rd. 80 Schuldnerberatungsstellen 2.804 Fallpauschalen in Höhe von zusammen 0,79 Mio. € ausgezahlt.

Für die Schuldnerberatungsstellen ist der Einigungsversuch nach der Insolvenzordnung nur ein Teil ihrer Aufgaben. Sie werden vornehmlich durch ihre kommunalen bzw. freien, insbesondere kirchlichen Träger finanziert.

Der Prüfungsgegenstand kann, wie aus Tabelle 1 ersichtlich, zusammengefasst werden.

Tabelle 1

Systematik der allgemeinen Beratungshilfe und des außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahrens

Zuständigkeit	Justizministerium		Ministerium für Arbeit und Soziales
Haushaltsstelle	Kapitel 0503 Titel 685 01		Kapitel 0917 Titelgruppe 74
Bereich	Allgemeine Beratungshilfe	Außergerichtliche Schuldenbereinigung durch Rechtsanwälte	Außergerichtliche Schuldenbereinigung durch Schuldnerberatungsstellen
Ausgaben 2005	5,85 Mio. €	2,37 Mio. €	0,79 Mio. €
Fallzahlen 2005	77.716	5.107	2.804
Kosten je Fall	75 €	464 €	282 €

Der Rechnungshof hat zusammen mit den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart das verfügbare Datenmaterial analysiert und Erhebungen bei 20 Amtsgerichten und 4 Schuldnerberatungsstellen durchgeführt.

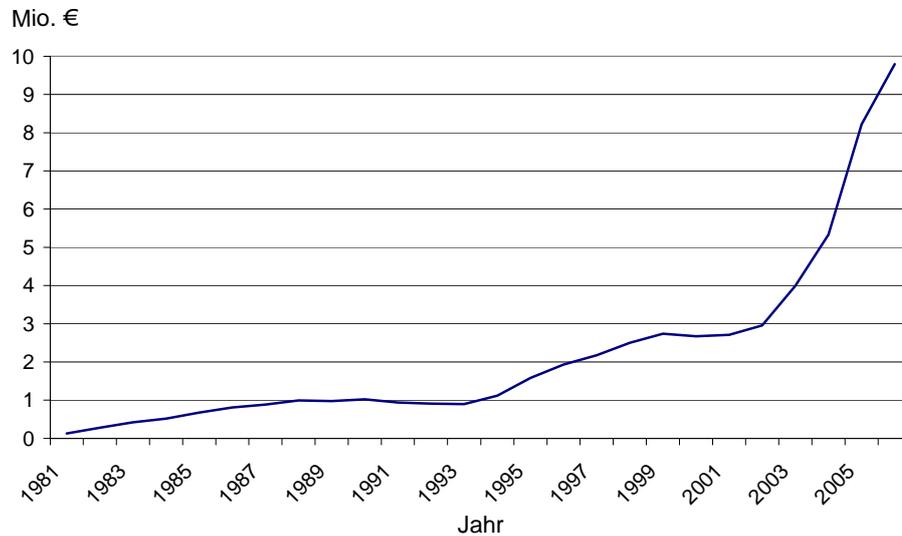
2 Geschäftszahlen und Ausgaben der Beratungshilfe

Von 1981 bis 2005 ist die Zahl der Beratungshilfeverfahren von 13.726 auf 82.842 um das Fünffache angestiegen. Nur zu einem geringen Teil ist dieser Anstieg auf die seit 1999 möglichen außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahren zurückzuführen.

Die Ausgaben der Justiz für die Beratungshilfe stiegen zwischen 1981 und 2006 von 0,13 Mio. € auf 9,79 Mio. €. Für das Jahr 2008 sind im Staatshaushaltsplan 15 Mio. € veranschlagt. Die Entwicklung der Ist-Ausgaben bis 2006 ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung

Ausgaben in der Justiz für Beratungshilfe seit 1981



Die Ausgaben, die ausschließlich auf den Bereich „allgemeine Beratungshilfe“ entfielen, beliefen sich im Haushaltsjahr 2005 auf 5,85 Mio. €. Im Haushaltsjahr 1998 waren es nur 2,50 Mio. €.

3 Ausgabenunterschiede und Rechtsanwendung bei den Amtsgerichten

Bei den 108 Amtsgerichten war eine starke Spreizung der Pro-Kopf-Ausgaben für die Beratungshilfe zwischen 0,09 € und 1,82 € je Einwohner festzustellen. Diese Spreizung kann nicht mit der unterschiedlichen Sozialstruktur in den Amtsgerichtsbezirken erklärt werden; vielmehr ist nach Auffassung des Rechnungshofs eine sehr unterschiedliche Rechtsanwendung der Amtsgerichte die Ursache für die Ausgabedifferenzen.

Bei den Amtsgerichten mit einer geringen Ausgabenbelastung je Einwohner werden die Anträge auf Beratungshilfe sehr stringent geprüft und restriktiv beschieden. Im Gegensatz dazu werden die Anträge bei den Gerichten mit den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben großzügig beschieden.

Zum Beispiel wurden bei einem Amtsgericht lediglich 0,3 %, bei einem anderen Gericht 36,9 % der Anträge auf Gewährung von Beratungshilfe zurückgewiesen. Im Durchschnitt betrug die Zurückweisungsquote im Jahr 2004 bei allen Amtsgerichten 2,5 %. Von erheblichen Unterschieden in der Rechtsanwendung ist somit auszugehen.

Probleme im Beratungshilfverfahren treten nach den Feststellungen des Rechnungshofs insbesondere bei der Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Rechtsuchenden sowie bei der Prüfung auf, ob die beabsichtigte Rechtswehrmutwillig ist und ob nicht andere Möglichkeiten der Hilfe zur Verfügung stehen (Grundsatz der Subsidiarität).

Der Rechnungshof hat für das Jahr 2005 das Einsparpotenzial bei einer einheitlich restriktiven Rechtsanwendung durch Benchmarking ermittelt.

Hierfür wurden die 20 % der Amtsgerichte herangezogen, die die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Diese 22 Amtsgerichte haben durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben von 0,41 €. Wenn alle 108 Amtsgerichte einen Durchschnittswert von 0,41 € je Einwohner erreichten, würden die Beratungshilfeausgaben von 8,2 Mio. € auf 4,4 Mio. € sinken. Das Einsparpotenzial belief sich danach auf 3,8 Mio. €.

4 Gebühren der allgemeinen Beratungshilfe

Der Rechtsuchende zahlt an den Anwalt eine sogenannte Beratungshilfengebühr von 10 €. Der Anwalt kann auf die Gebühr verzichten. Wegen der Verzichtsmöglichkeit stellt diese Gebühr keine wirksame Bremse für die mutwillige Inanspruchnahme von Beratungshilfe dar. In diesen Fällen ist die Gewährung von Beratungshilfe für den Rechtsuchenden unentgeltlich.

Der Anwalt erhält für die gewährte Beratungshilfe aus dem Justizhaushalt Gebühren nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz. Die Gebühren werden nach der Tätigkeit des Rechtsanwalts unterteilt in drei Tatbestände: Für die beratende Tätigkeit gegenüber dem rechtsuchenden Bürger erhält der Anwalt die Beratungsgebühr. Wird der Anwalt darüber hinaus für den Rechtsuchenden gegenüber Dritten tätig, entsteht die Vertretungsgebühr. Wenn die Geschäftstätigkeit des Anwalts zu einer Einigung der Parteien oder zu einer Erledigung der Rechtssache führt, erhält der Anwalt die Einigungs- und Erledigungsgebühr.

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Gebührentatbestände in den untersuchten Fällen der allgemeinen Beratungshilfe.

Tabelle 2

Gebührentatbestände der untersuchten Fälle nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz

Gebührennummer	Tätigkeit	Höhe der Gebühr in €	Zahl der Fälle	Anteil an Gesamtzahl der Fälle in %
2501	Beratung	30	261	18,9
2503	Vertretung	70	921	66,5
2508	Einigung und Erledigung	125	202	14,6
Gesamt			1.384	100,0

Die eigentliche Beratungstätigkeit des Rechtsanwalts findet nur noch in weniger als einem Fünftel der allgemeinen Beratungshilfefverfahren statt. Dagegen steigt der Anteil der Einigungen und Erledigungen an der Gesamtzahl der Fälle.

Die Fallzahlen der Einigungen und Erledigungen sind von 2001 bis 2005 um 158 %, die der Beratungen lediglich um 80 % und die der Vertretungen um 77 % gestiegen. Die Einigungs- und Erledigungsgebühr ist mit 125 € höher als die Gebühren für Beratung (30 €) und Vertretung (70 €). Wenn die Zahl der Einigungen und Erledigungen nur so stark gestiegen wäre wie die Zahl der Beratungen bzw. der Vertretungen, hätten 0,3 Mio. € eingespart werden können.

Bei den 20 geprüften Amtsgerichten ist der Anteil der Einigungs- und Erledigungsgebühren an der Gesamtzahl der Beratungshilfverfahren sehr unterschiedlich. Dieser Anteil schwankt zwischen 1 % und 25 % der Beratungshilfverfahren. Der Durchschnitt liegt bei 11 %.

Die Ursache der Differenzen sieht der Rechnungshof in der unterschiedlichen Rechtsauffassung über den Begriff der Einigung. Die Meinungen gehen vom bloßen Vorliegen einer schriftlichen Zusage der anderen Partei bis zum Erfordernis eines gerichtlichen Vergleichs gemäß § 794 Abs. 1 Nr. 1 Zivilprozessordnung.

5 Begriff der „Angelegenheit“

Nach § 2 Abs. 2 Beratungshilfegesetz wird Beratungshilfe für „Angelegenheiten“ gewährt. Die Abgrenzung der Angelegenheit verursacht mit die meisten Schwierigkeiten bei der Entscheidung. Widersprüchliche Gerichtsentscheidungen erschweren zudem die Entscheidungsfindung. Exemplarisch für eine großzügige Gewährung von Beratungshilfe bei einem Amtsgericht mit weit überdurchschnittlichen Ausgaben sind folgende zwei Fälle:

1. Fall

Ein Anwalt beantragte am 20.07.2004 für einen Rechtsuchenden fünfzehn Mal die Gewährung von Beratungshilfe mit dem Ziel der Schuldenbereinigung mit 15 Gläubigern. Insgesamt wurden für 15 Verfahren 5.816,68 € erstattet. Gebührenrechtlich liegt ein einheitliches Verfahren der außergerichtlichen Schuldenbereinigung vor, das nur als eine Angelegenheit abgerechnet werden darf. Danach wäre die anwaltliche Tätigkeit mit einer Geschäftsgebühr für ein Verfahren der außergerichtlichen Schuldenbereinigung mit bis zu 15 Gläubigern abzugelten gewesen. Die Mehrausgaben für das Land betragen 5.273,80 €.

2. Fall

Einer Rechtsuchenden wurde 2004 und 2005 in 53 verschiedenen Angelegenheiten Beratungshilfe gewährt. Hierfür wurden 4.988,62 € Anwaltsvergütung festgesetzt. Die anwaltlichen Dienste wurden u. a. auch für Formulierungshilfen sowie für Sozialberatungen zu Alltagsproblemen erbracht. Bei einer stringenten Prüfung hätte nur in wenigen Fällen Beratungshilfe gewährt werden dürfen.

6 Folgerungen zur allgemeinen Beratungshilfe

6.1 Reform der allgemeinen Beratungshilfe

Im Jahr 2006 wurde eine justizinterne Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Begrenzung der Ausgaben für die Beratungshilfe“ eingerichtet, die Rechtsänderungen zur Ausgabenbegrenzung in der Beratungshilfe vorschlagen soll. In die Reformvorschläge der Arbeitsgruppe sind Überlegungen des Rechnungshofs eingeflossen. Insbesondere folgende Vorschläge sollten weiter verfolgt werden:

- stärkere Eigenbeteiligung der Rechtsuchenden zugunsten der Justiz;
- Präzisierung des gebührenrechtlichen Begriffs der Angelegenheit;
- Ausweitung des Begriffs der Mutwilligkeit;
- Stärkung der Möglichkeit, auf andere Beratungsangebote zu verweisen (Stärkung der Subsidiarität);
- gesetzliche Klarstellung des Einigungsbegriffs zur Reduzierung der kosten-trächtigen Einigungs- und Erledigungsfälle.

6.2 Rechtsanwendung in der allgemeinen Beratungshilfe

Der Rechnungshof sieht in der allgemeinen Beratungshilfe neben gesetzgeberischen Maßnahmen vor allem im Bereich der tatsächlichen Rechtsanwendung Potenzial für eine spürbare Ausgabenbegrenzung. Zwischen den Amtsgerichten bestehen extreme Unterschiede bei den Ausgaben, in den Ablehnungsquoten und bei der Praxis der Gebührenfestsetzung. Auch die festgestellten Differenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führen zu erheblichen finanziellen Belastungen des Landes.

Die Entscheidungen in der Beratungshilfe werden vom Rechtspfleger in sachlicher Unabhängigkeit getroffen. Gleichwohl erscheint es für die Selbsteinschätzung der eigenen Arbeit von großer Bedeutung, dass regelmäßig die wesentlichen Kennzahlen in der Beratungshilfe (z. B. Fallzahlen und Ausgaben je Einwohner, Anteile der Gebührentatbestände, Entwicklung der Ausgaben, Zurückweisungsquoten usw.) bereitgestellt werden. Den Gerichten sollten die im Rahmen der Neuen Steuerungsinstrumente aufzubereitenden Kennzahlen in geeigneter Weise zur Verfügung gestellt werden.

Im Bereich der Beratungshilfe sind Maßnahmen wie Qualitätszirkel, Fortbildungsmaßnahmen und Vergleichsringe geeignete Instrumente, um einem weiteren Kostenanstieg entgegenzuwirken. Hierbei sollten insbesondere Verfahrensweisen zur Bedürftigkeitsprüfung und die Konkretisierung anderweitiger Hilfsangebote für die Rechtsuchenden (Subsidiaritätsprinzip) thematisiert werden.

7 Außergerichtliches Schuldenbereinigungsverfahren

Von den 2005 im Justizhaushalt angefallenen Beratungshilfeausgaben wurden für 5.107 außergerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren 2,37 Mio. € an Rechtsanwälte ausgezahlt. Daneben wurden für diese Aufgabe aus dem Haushalt des Ministeriums für Arbeit und Soziales 2.804 Fallpauschalen an Schuldnerberatungsstellen in Höhe von 0,79 Mio. € gewährt. Die Tätigkeit der Rechtsanwälte und Schuldnerberatungsstellen besteht entweder in dem Erteilen einer Bescheinigung über einen erfolglosen Einigungsversuch gemäß § 305 Abs. 1 Ziff. 1 Insolvenzordnung oder in einem außergerichtlichen Vergleich.

Die Rechtsanwälte und die Schuldnerberatungsstellen erhalten für die Tätigkeit bei einem Vergleich höhere Gebühren bzw. Fallpauschalen als für die Tätigkeit, die zu einer Bescheinigung über einen erfolglosen Einigungsversuch führt.

Der Rechnungshof sieht bei den außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahren folgende Problembereiche:

- In 15 % der außergerichtlichen und in 7,5 % der gerichtlichen Verfahren liegt die Forderungshöhe unter 10.000 €. Bei Einführung einer entsprechenden Mindestforderungshöhe könnten insgesamt 0,7 Mio. € im außergerichtlichen und gerichtlichen Verfahren eingespart werden.
- Bei den Rechtsanwälten folgte in 29 % der erfolglosen außergerichtlichen Verfahren kein gerichtliches Verfahren. Etwa 0,65 Mio. € der 2,37 Mio. € wurden somit nicht zielführend eingesetzt. Der Vergütungsanspruch des Rechtsanwalts könnte von der Antragstellung im gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahren abhängig gemacht werden.

Im politischen Raum wird derzeit eine Reform der Verbraucherinsolvenz diskutiert. Das Bundesjustizministerium hat im November 2006 Eckpunkte eines Gesetzentwurfs vorgestellt, die erheblich von dem im Juni 2006 beschlossenen Gesetzentwurf der Justizministerkonferenz abweichen. Aus dem Bereich der Schuldnerberatung bestehen gleichfalls sehr divergierende Vorstellungen zum Reformvorhaben.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist deshalb offen, ob und in welcher Form das außergerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren bei einer Reform der Verbraucherinsolvenz beibehalten wird.

Die Prüfungsfeststellungen zum außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahren sollten in den weiteren Reformprozess der Verbraucherinsolvenz einbezogen werden.

8 Stellungnahmen der Ministerien

8.1 Justizministerium

Das Justizministerium weist darauf hin, dass es mit einer Reihe von Gegenmaßnahmen bereits auf den Ausgabenanstieg in der Beratungshilfe reagiert habe. Dazu würden neben der Prüfung gesetzgeberischer Maßnahmen durch die eingesetzte Arbeitsgruppe auch regelmäßig Kennzahlen aufbereitet und in Qualitätszirkeln und Vergleichsringen behandelt. Diese Maßnahmen begännen bereits zu greifen. So sei im zweiten Halbjahr 2006 erstmals seit vier Jahren ein Rückgang der Beratungshilfearaufwendungen um 2,2 % im Vergleich zum ersten Halbjahr festgestellt worden. Das Justizministerium wolle seine Bemühungen fortsetzen und auch die Empfehlungen des Rechnungshofs einbeziehen.

Bei den gesetzgeberischen Maßnahmen wolle die Arbeitsgruppe die Vorschläge zur „Mutwilligkeit“ und „Subsidiarität“ weiter verfolgen. Im Zentrum der Reformvorschläge stehe eine angemessene Erhöhung der Eigenbeteiligung der Rechtssuchenden. Es werde eine vom Anwalt zusätzlich zu erhebende, teilweise auf dessen Vergütungsanspruch anzurechnende Gebühr für die Gewährung von Beratungshilfe durch Vertretung angestrebt werden. Eine gesetzliche Neuregelung der Begriffe „Angelegenheit“ und „Einigung“ werde dagegen nicht weiter verfolgt.

Beim außergerichtlichen Schuldenbereinigungsverfahren lehnt das Justizministerium die Einführung einer Mindestforderungshöhe wegen ihrer Manipulierbarkeit und der bedenklichen Signalwirkung ab. Der Vorschlag des Rechnungshofs, den Vergütungsanspruch des Anwalts beim erfolglosen Einigungsversuch an die Stellung eines Insolvenzantrags zu knüpfen, werde abgelehnt, weil es der Anwalt nicht in der Hand habe, ob der Schuldner einen Insolvenzantrag stellt.

8.2 Ministerium für Arbeit und Soziales

Das Ministerium für Arbeit und Soziales bewertet die Einführung einer Mindestforderungshöhe aus sozialpolitischen Gründen sehr skeptisch. Der fiskalische Effekt einer Mindestforderungshöhe könne nicht ausschließlich an Einsparungen im gerichtlichen oder außergerichtlichen Verfahren gemessen werden.

9 Schlussbemerkung

Justizministerium und Rechnungshof stimmen in dem Ziel überein, den in den letzten Jahren zu verzeichnenden starken Ausgabenanstieg in der Beratungshilfe durch gesetzgeberische Maßnahmen und eine einheitliche Rechtsanwendung zu begrenzen. Die Auseinandersetzung der Entscheidungsträger in der Justiz mit den finanziellen Folgen ihrer Rechtsanwendung hat Kosten dämpfende Wirkung. So ist der Ausgabenrückgang im zweiten Halbjahr 2006 nicht zuletzt auf die Querschnittsprüfung des Rechnungshofs zurückzuführen.

Bei der anstehenden Reform der Verbraucherinsolvenz sollte für das außergerichtliche Schuldenbereinigungsverfahren eine Regelung angestrebt werden, die einen zielorientierten Einsatz der Rechtsanwaltsvergütungen gewährleistet. Die Einwendungen der Ministerien gegen eine Mindestforderungshöhe sind nachvollziehbar. Gerade mit Blick auf die Verfahren mit niedriger Forderungshöhe sollte jedoch der finanzielle Aufwand für das außergerichtliche und gerichtliche Verfahren bei einer gesetzlichen Neuregelung generell reduziert werden.