



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.2.2012
COM(2012) 71 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT
UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS**

**über die Anwendung der Richtlinie 2003(8/EG zur Verbesserung des Zugangs zum
Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung
gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen**

{SWD(2012) 20 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Anwendung der Richtlinie 2003/8/EG zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen

1. EINLEITUNG

In einem echten europäischen Raum des Rechts sollten sich natürliche Personen und Unternehmen durch die Komplexität von Rechts- und Verwaltungssystemen nicht von der Ausübung ihrer Rechte abhalten lassen. Alle Bürger sollten in der Lage sein, sich so einfach an Gerichte und Behörden in allen anderen Mitgliedstaaten wenden zu können, wie sie es in ihrem Heimatland tun können. Der Zugang zum Recht sollte nicht an den Kosten scheitern, die durch den Bezug einer zivil- oder handelsrechtlichen Streitsache zu einem anderen Mitgliedstaat entstehen.

Schon 1999¹ ersuchte der Europäische Rat den Rat und die Kommission, Mindeststandards zur Gewährleistung eines angemessenen Niveaus der Prozesskostenhilfe bei grenzüberschreitenden Rechtssachen in allen Ländern der Union festzulegen. Auf Vorschlag der Kommission vom 18. Januar 2002² nahm der Rat am 27. Januar 2003 die Richtlinie 2003/8/EG³ zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen („Richtlinie“) an.⁴ Die Richtlinie galt ab dem 30. November 2004.⁵

Das Stockholmer Programm⁶ forderte eine Bewertung der Effizienz der auf Unionsebene angenommenen Rechtsinstrumente. Nach fünf Jahren Anwendung der Richtlinie beschloss die Kommission, ihre Bewertung in die Wege zu leiten.⁷

¹ Tampere, Europäischer Rat vom 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzübergreifendem Bezug durch die Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe und für andere mit Zivilverfahren verbundene finanzielle Aspekte (2002/C 103 E/29), KOM(2002) 13 endg.- 2002/0020(CNS).

³ Richtlinie 2002/8/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen, ABl. L 26 vom 31.1.2003, S. 41-47; Berichtigung der Nummer der Richtlinie („2003/8/EG“), ABl. L 32 vom 7.2.2003, S. 15.

⁴ Es sei unterstrichen, dass die Richtlinie nur für die Prozesskostenhilfe in grenzüberschreitenden Streitsachen in Zivil- und Handelssachen gilt. Keine Anwendung findet sie insbesondere auf Streitsachen innerhalb eines Mitgliedstaats und auch nicht auf Strafverfahren oder Verwaltungssachen.

⁵ Mit Ausnahme von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a, bei dem die Frist für die Umsetzung in einzelstaatliches Recht bis zum 30. Mai 2006 lief.

⁶ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

⁷ Beschluss der Kommission über das Jahresarbeitsprogramm 2009 des Programms „Ziviljustiz“, K(2009)10659.

2010 gab die Kommission eine Studie⁸ in Auftrag, um Material für eine gründliche Beurteilung der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zu erhalten. Die Studie enthält eine rechtliche Analyse sowie einen empirischen Teil, der sich auf eine Erhebung stützt, die bei den verschiedenen interessierten Kreisen in allen Mitgliedstaaten durchgeführt wurde.⁹

Darüber hinaus war die Anwendung der Richtlinie auch Thema der Sitzungen des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen in den Jahren 2006 und 2010. Weiter hat die Kommission die Richtlinie betreffende Schreiben, Beschwerden und Petitionen in ihre Bewertung einfließen lassen.

Der vorliegende Bericht gibt die Bewertung der Anwendung der Richtlinie im Zeitraum 30. April 2004 – 31. Dezember 2010 durch die Kommission wieder.¹⁰ Er geht nicht eigens auf die diversen europäischen Verfahren ein, auf die die Richtlinie ebenfalls anwendbar ist (wie das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen¹¹), da zwischen dem Beginn der Anwendbarkeit und der Datenerhebung für die Berichterstattung im Rahmen der vorgenannten Studie nicht genügend Zeit war.

2. HAUPTELEMENTE DER RICHTLINIE

Laut Artikel 1 ist es Ziel der Richtlinie, den Zugang zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen zu verbessern. Die Richtlinie zielt darauf ab, die Anwendung der Prozesskostenhilfe in Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug für Personen zu fördern, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Laut Erwägungsgrund 5 der Richtlinie ist das Recht auf Zugang zu den Gerichten ein allgemein anerkanntes Recht, das auch in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestätigt wird.¹²

Die Richtlinie sieht vor, dass jeder Bürger, der Partei in einer zivil- oder handelsrechtlichen Streitsache in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat ist, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, zu den gleichen Bedingungen Anspruch auf Prozesskostenhilfe hat wie ein Bürger, der im Staat der Prozessführung ansässig ist.

„Prozesskostenhilfe“ im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie deckt folgende Dienstleistungen ab:

⁸ DBB Law, Study on the application of Council Directive 2003/8/EC of 27 January 2003 on legal aid and on the legal compliance of the national transposition, final report June 2011 (Studie über die Anwendung der Richtlinie 2003/8/EG des Rates über Prozesskostenhilfe und über die Einhaltung der Richtlinie durch die nationalen Rechtsvorschriften, Abschlussbericht Juni 2011).

⁹ Insgesamt nahmen an der Erhebung 545 Befragte teil, davon 53 Prozesskostenhilfestellen, 13 Statistische Ämter, 43 Gerichtsvollzieher, 60 Richter, 237 Rechtsanwälte, 102 rechtssuchende Bürger und 37 Sonstige.

¹⁰ Auch die Erhebung deckte diesen Zeitraum ab.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen, ABl. L 199 vom 31.7.2007.

¹² Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

- Vorprozessuale Rechtsberatung;
- Rechtsbeistand;
- Vertretung vor Gericht;
- Befreiung von den Gerichtskosten oder eine Unterstützung bei den Gerichtskosten einschließlich der durch den grenzüberschreitenden Charakter der Streitsache bedingten Kosten, und
- Kosten für Personen, die vom Gericht mit der Wahrnehmung von Aufgaben während des Prozesses beauftragt werden.

Darüber hinaus ist in der Richtlinie Folgendes geregelt:

- Die Verpflichtung, Personen Prozesskostenhilfe zu gewähren, die teilweise oder vollständig außerstande sind, die Prozesskosten zu tragen (Artikel 5);
- die Möglichkeit für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Anträge auf Prozesskostenhilfe für offensichtlich unbegründete Verfahren abzulehnen (Artikel 6);
- die Kategorien von Ausgaben, die unter die Prozesskostenhilfe fallen sollten, wie Dolmetschleistungen, die Übersetzung der vom Gericht oder von der zuständigen Behörde verlangten Schriftstücke sowie Reisekosten (Artikel 7);
- die Kategorien von Ausgaben, die vom Mitgliedstaat des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthalts zu übernehmen sind (Artikel 8);
- der Grundsatz der Weitergewährung der Prozesskostenhilfe (Artikel 9);
- der Grundsatz der Gewährung von Prozesskostenhilfe für außergerichtliche Verfahren (Artikel 10);
- der Grundsatz der Gewährung von Prozesskostenhilfe für die Vollstreckung öffentlicher Urkunden (Artikel 11);
- die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Befugnis, Prozesskostenhilfe zu gewähren oder zu verweigern (Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 14) und
- das Antragsverfahren (Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 15).

Artikel 21 Absatz 1 der Richtlinie besagt: „Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 30. November 2004 nachzukommen; dies gilt jedoch nicht für Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a, dessen Umsetzung in nationales Recht spätestens am 30. Mai 2006 erfolgt“.

3. UMSETZUNG DER RICHTLINIE UND DEREN ANWENDUNG

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Vor Inkrafttreten der Richtlinie wurde Prozesskostenhilfe in grenzüberschreitenden Zivilsachen nur in bestimmten Mitgliedstaaten in Anwendung internationaler Übereinkommen oder auf der Grundlage ihres eigenen innerstaatlichen Rechts gewährt. Die internationalen bilateralen oder multilateralen Übereinkünfte¹³ hatten jedoch nur einen begrenzten Anwendungsbereich. Die Annahme und Umsetzung der Richtlinie brachte generell Klarheit und Einheitlichkeit für die Mitgliedstaaten mit sich.

Am Ende des Berichtszeitraums besteht in allen Mitgliedstaaten¹⁴ ein auf der Richtlinie fußendes System der grenzüberschreitenden Prozesskostenhilfe für Zivilsachen, das effektiv Personen zugute kommt, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben. Die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie sind in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargestellt.¹⁵

Bei der Auslegung der einzelnen Bestimmungen der Richtlinie bestehen zwar Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, doch hat es im Zusammenhang mit der Umsetzung praktisch keine Streitigkeiten oder Klagen gegeben. Das einzige Urteil des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit der Richtlinie datiert vom 22. Dezember 2010.¹⁶

3.2. Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe

3.2.1. *Der einmütig anerkannte Grundsatz der Prozesskostenhilfe für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen*

Die Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 1, denen zufolge Personen Prozesskostenhilfe zu gewähren ist, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um die in der Richtlinie aufgeführten Prozesskosten zu tragen, sind in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden. Gleiches gilt für Artikel 5 Absatz 2, dem zufolge die wirtschaftliche Lage solcher Personen unter Berücksichtigung objektiver Kriterien zu bewerten ist.

Die Richtlinie trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass es durchaus erhebliche Unterschiede beim Lebensstandard in den Mitgliedstaaten geben kann, und sieht daher vor, dass in Fällen, in denen Schwellenwerte festgelegt wurden, diese nicht berücksichtigt werden müssen, wenn der Antragsteller beweisen kann, dass die Lebenshaltungskosten in den beiden betroffenen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch sind. Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats haben alle diese Bestimmung umgesetzt.¹⁷

¹³ Das Haager Übereinkommen vom 25 Oktober 1980 über den internationalen Zugang zu den Gerichten und das Europäische Übereinkommen über die Übermittlung von Anträgen auf Prozesskostenhilfe, Straßburg, 27. Januar 1977.

¹⁴ Die Richtlinie gilt nicht für Dänemark.

¹⁵ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen [NUMMER EINFÜGEN].

¹⁶ Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Dezember 2010, Rechtssache C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH gegen Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷ Die Slowakei hat diese Bestimmung nicht vollständig umgesetzt.

3.2.2. Die Umsetzung der „Bedeutung“ der Streitsache für den Antragsteller

Die Richtlinie gestattet den Mitgliedstaaten, sich für ein System zu entscheiden, in dem Anträge für offensichtlich unbegründete Verfahren abgelehnt werden können.¹⁸ Diese Möglichkeit besteht in vielen nationalen Prozesskostenhilfesystemen und wurde von den meisten Mitgliedstaaten gewählt, die sich somit gegen möglicherweise unseriöse Anträge zur Wehr setzen können.

Artikel 6 Absatz 3 sieht allerdings vor, dass die Mitgliedstaaten bei einer Entscheidung über das Wesen, insbesondere die Erfolgsaussichten, eines Antrags „die Bedeutung der betreffenden Rechtssache für den Antragsteller“ zu berücksichtigen haben. Die Formulierung „Bedeutung der betreffenden Rechtssache für den Antragsteller“ führt zu unterschiedlichen Auslegungen in den Mitgliedstaaten. Es lässt sich nämlich nur schwer bestimmen, ob diese „Bedeutung“ eine finanzielle Konnotation hat oder eher aus moralischer Sicht betrachtet werden sollte oder vielleicht auch mit anderen Kriterien zusammenhängt, wenn es beispielsweise in einem Antrag um Menschenrechte und Grundfreiheiten geht.

4. IN DER RICHTLINIE BEHANDELTE VERFAHREN

4.1. Gerichtliche Verfahren

Bei gerichtlichen Verfahren bestehen in den Mitgliedstaaten kaum Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Grundsatzes der Prozesskostenhilfe. Etwas anders stellt sich die Situation bei außergerichtlichen Verfahren und bei der Vollstreckung von Urteilen und öffentlichen Urkunden dar.

4.2. Außergerichtliche Verfahren

Zu außergerichtlichen Verfahren besagt Artikel 10 der Richtlinie, dass die Prozesskostenhilfe auf außergerichtliche Verfahren auszudehnen ist, wenn die Parteien gesetzlich verpflichtet sind, diese anzuwenden, oder den Streitparteien vom Gericht aufgetragen wird, diese in Anspruch zu nehmen. Der Begriff „außergerichtliche Verfahren“ hat in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedeutung, und die Auslegung von Artikel 10 kann gelegentlich zu Schwierigkeiten und zu einer nicht einheitlichen Anwendung führen. In einigen Mitgliedstaaten wird für vom Gericht angeordnete¹⁹ oder gesetzlich vorgeschriebene²⁰ außergerichtliche Verfahren keine Prozesskostenhilfe gewährt.

4.3. Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und öffentlichen Urkunden

Artikel 9 und 11 der Richtlinie befassen sich mit der Vollstreckung von Urteilen und von öffentlichen Urkunden.

Artikel 9 Absatz 2 besagt, dass ein Empfänger, dem im Mitgliedstaat des Gerichtsstands Prozesskostenhilfe gewährt wurde, Prozesskostenhilfe gemäß dem Recht des Mitgliedstaats erhält, in dem die Anerkennung oder Vollstreckung beantragt wird. Auch wenn es in der

¹⁸ Artikel 6 Absatz 1.

¹⁹ Mit Ausnahme von Irland, Estland, Zypern, Ungarn, Finnland und dem Vereinigten Königreich.

²⁰ Mit Ausnahme von Irland, Estland, Zypern, Ungarn, Österreich, Finnland und dem Vereinigten Königreich.

Frage, ob die Hilfe automatisch gewährt wird oder ob der Empfänger einen Antrag im Vollstreckungsmitgliedstaat stellen muss, keine einheitliche Auffassung bei den Mitgliedstaaten gibt, sollte doch hervorgehoben werden, dass die meisten Mitgliedstaaten diese Bestimmung gut umgesetzt haben.²¹

Artikel 11 legt fest, dass für die Vollstreckung öffentlicher Urkunden in einem anderen Mitgliedstaat Prozesskostenhilfe gewährt wird. Zwar haben die meisten Mitgliedstaaten diese Bestimmung umgesetzt²², doch lassen sich zwei Probleme ausmachen, die in der Praxis einige Fragen aufwerfen: Erstens gibt es nicht in allen Mitgliedstaaten den Begriff der „öffentlichen Urkunde“, und zweitens ist in Artikel 11 nicht geregelt, welcher Mitgliedstaat diese Kosten übernehmen soll, obwohl logischerweise die Artikel 7 und 8 über die Aufteilung der Kosten auf den Mitgliedstaat des Gerichtsstands und die Mitgliedstaaten des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen Aufenthalts des Antragstellers auf die Prozesskostenhilfe sinngemäß Anwendung finden.

5. GEMÄSS DER RICHTLINIE VON DER PROZESSKOSTENHILFE ABGEDECKTE KOSTEN

In der Richtlinie sind einige Kostenarten aufgeführt, die die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Prozesskostenhilfe in Zivil- und Handelssachen abzudecken haben.

5.1. Kosten im Zusammenhang mit Rechtsbeistand, rechtlicher Vertretung, Dolmetschleistungen und Übersetzungen

In den nationalen Prozesskostenhilferegeln ist der Grundsatz der Gewährung von Prozesskostenhilfe bei Gerichtsverfahren weit verbreitet.

Daher sind die Bestimmungen der Richtlinie, denen zufolge die Prozesskostenhilfe die Kosten für einen Rechtsbeistand oder die rechtliche Vertretung vor Gericht sowie für Dolmetschleistungen und Übersetzungen abdecken muss, in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden.²³

5.2. Reisekosten

Gemäß Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie umfasst die Prozesskostenhilfe Reisekosten, wenn das Gesetz oder das Gericht des Mitgliedstaats des Gerichtsstands die Anwesenheit des Empfängers verlangen. Diese Bestimmung ist von der Mehrheit der Mitgliedstaaten umgesetzt worden.²⁴ Die Kommission unterstreicht, dass die Vorgabe, diese Kosten abzudecken, zu den grundlegenden Elementen der Richtlinie zählt, da im Zusammenhang mit einem grenzüberschreitenden Streitfall zwangsläufig auch Reisekosten entstehen. Darüber hinaus begrenzt die Richtlinie die finanziellen Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten, da diese Verpflichtung auf Verfahren beschränkt wird, bei denen die Anwesenheit der betreffenden Personen erforderlich ist.

²¹ Mit Ausnahme von Irland, Estland, Litauen, Rumänien, Slowenien und Finnland.

²² Irland, Griechenland, Estland, Zypern, Ungarn und die Slowakei haben diese Bestimmung unzureichend umgesetzt.

²³ Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 7 Buchstaben a und b.

²⁴ Belgien, Bulgarien, Irland, Slowenien und das Vereinigte Königreich haben die Bestimmung unzureichend umgesetzt.

5.3. Unterstützung durch einen örtlichen Rechtsanwalt, bevor der Antrag auf Prozesskostenhilfe im Mitgliedstaat des Gerichtsstands eingegangen ist

Laut Artikel 8 hat der Mitgliedstaat des gewöhnlichen Aufenthalts die Kosten für die Unterstützung des Antragstellers durch einen örtlichen Rechtsanwalt zu übernehmen, bis der Antrag auf Prozesskostenhilfe im Mitgliedstaat des Gerichtsstands eingegangen ist.

Eine konsequente Umsetzung dieser Bestimmung wirft allerdings einige Probleme auf. Zum einen ist es Sache des Gerichts im Mitgliedstaat des gewöhnlichen Aufenthalts, einen Rechtsanwalt zu benennen. Zum anderen fallen nur bestimmte Kosten wie die für einen örtlichen Rechtsanwalt und die Übersetzung von Schriftstücken unter Artikel 8; die Kosten für die Anreise zu der Anhörung vor dem zuständigen Gericht, bei der über die Gewährung der Prozesskostenhilfe entschieden wird, sind von der Richtlinie nicht abgedeckt. Außerdem ist unklar, ob die Bewertung des Antrags noch vor der Benennung des örtlichen Rechtsanwalts erfolgen könnte, und ob somit der Antragsteller die Bedingungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe im Wohnsitzmitgliedstaat erfüllen muss.²⁵

6. ANMERKUNGEN ZUR PRAKTISCHEN ANWENDUNG DER RICHTLINIE

6.1. Allgemeines

Im Zeitraum 2004-2009 hat die Zahl der Personen, die in grenzüberschreitenden Rechtssachen Prozesskostenhilfe erhalten haben, nur leicht zugenommen. Das Eurobarometer Nr. 351²⁶ zeigt, dass nur 12 % der Befragten in der EU wissen, dass sie in grenzüberschreitenden Zivil- und Handelssachen Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen können.²⁷

Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass auch die Angehörigen der Rechtsberufe unzureichend über dieses Instrument informiert sind. Die niedrige Anzahl von Anträgen ließe sich auch auf den Anwendungsbereich der Richtlinie und seine Beschränkung auf Zivil- und Handelssachen zurückführen.²⁸

Dem vorliegenden Datenmaterial ist zu entnehmen, dass die Gesamtzahl der von allen Mitgliedstaaten bearbeiteten Anträge auf grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe nur zweimal 100 erreichte.²⁹

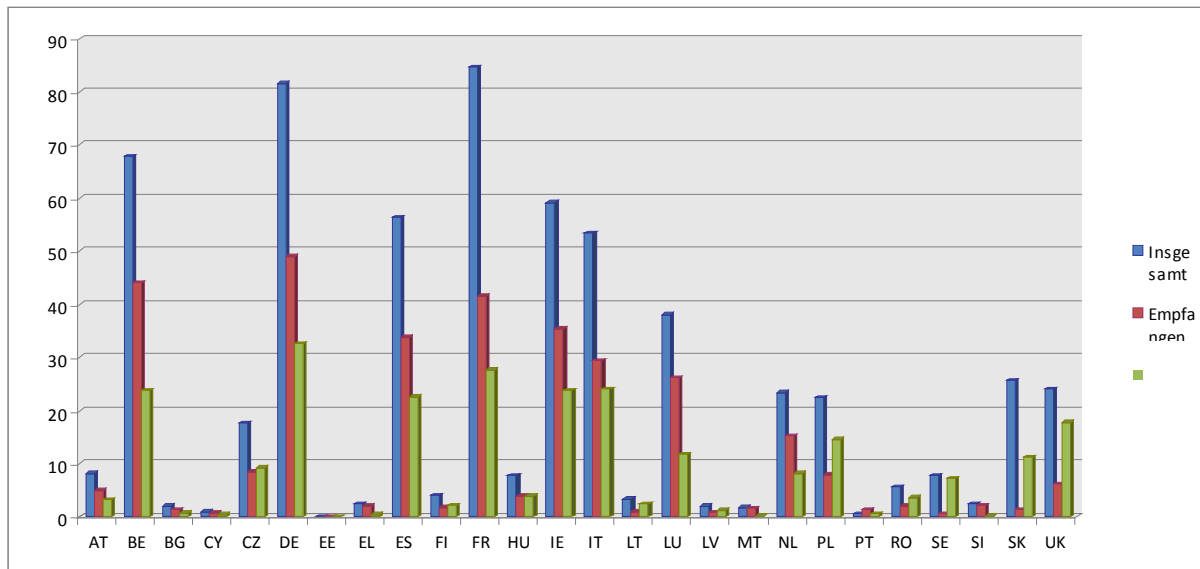
²⁵ Trotz möglicher Unsicherheiten bei der Auslegung von Artikel 8 Buchstabe a lässt sich folgern, dass die Tschechische Republik, Rumänien und die Slowakei diese Bestimmung unzureichend umgesetzt haben.

²⁶ Spezial-Eurobarometer 351: Ziviljustiz, Oktober 2010.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf

²⁷ Am besten Bescheid über grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe wissen die Befragten in Slowenien und den Niederlanden; 28 % von ihnen haben bereits davon gehört. Am geringsten ist das Wissen hingegen bei den Befragten aus Portugal (7 %), Irland (8 %), Deutschland (8 %) und Polen (8 %).

²⁸ Der Bericht enthält keine Aussagen zur praktischen Anwendung der Richtlinie in Bezug auf Anträge im Rahmen des europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen, da die betreffende Verordnung erst 2009 in Kraft trat.

²⁹ In Frankreich in den Jahren 2006 und 2008.



Legende: Durchschnittliche Anzahl von Anträgen zwischen 2005 und 2009 nach Mitgliedstaaten; R (Received) steht für die in dem Mitgliedstaat eingegangenen Anträge, T (Transmitted) bezieht sich auf die an einen anderen Mitgliedstaat übermittelten Anträge³⁰.

- Insgesamt
- Empfangen
- Übermittelt

6.2. Anwendungsbereich

Auch wenn der Grundsatz der grenzüberschreitenden Prozesskostenhilfe in allen Mitgliedstaaten weithin anerkannt ist, sind in der Praxis doch einige Komplikationen aufgetreten. So gab es unterschiedliche Auslegungen in Bezug auf die Festlegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Zivil- und Handelssachen. Des Weiteren zeigte sich, dass die Definition einer grenzüberschreitenden Streitsache³¹ eine Reihe von Situationen nicht abdeckt, die sehr wohl einen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen.³²

6.3. Benennung von Rechtsanwälten

Die Modalitäten der Benennung von Rechtsanwälten, die für Empfänger von Prozesskostenhilfe tätig werden, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Antragsteller hatten mitunter Schwierigkeiten, einen benannten Rechtsbeistand zu bekommen, der nicht nur die Sprache, sondern auch die Rechtsordnung in dem Land des Empfängers der Prozesskostenhilfe versteht.

³⁰ Die Anzahl der übermittelten Anträge muss nicht unbedingt mit der der eingegangenen Anträge übereinstimmen, da die Möglichkeit besteht, den Antrag direkt bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats des Gerichtsstands einzureichen.

³¹ In Artikel 2 der Richtlinie.

³² Beispielsweise Kosten, die dadurch entstehen, dass ein Gerichtsvollzieher einer Person mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat eine Ladung vor ein nationales Gericht zustellt.

6.4. Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe

Die Richtlinie trägt zwar den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten Rechnung³³, doch werden keine objektiven Kriterien für die Berücksichtigung dieser Unterschiede genannt. Außerdem sind die von einem Antragsteller mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat vorgelegten Nachweise zu seiner wirtschaftlichen Lage von dem Staat, der die Prozesskostenhilfe gewähren soll, möglicherweise schwer zu bewerten.

6.5. Von der Richtlinie abgedeckte Kosten

Bezüglich der Frage, ob die Prozesskostenhilfe auch die Kosten für die rechtliche Vertretung vor Gericht oder den Rechtsbeistand durch einen Rechtsanwalt umfasst, ist festzuhalten, dass die Regelungen für die Auswahl und Benennung eines solchen Beistands in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen. In vielen Mitgliedstaaten verweisen die Rechtsanwälte auf lange Zahlungsziele und sehr niedrige Gebühren. Dies ist jedoch auch bei der nationalen Prozesskostenhilfe für innerstaatliche Fälle der Fall und steht nicht in Zusammenhang mit der Richtlinie.

7. INFORMATIONSPFLICHTEN DER MITGLIEDSTAATEN

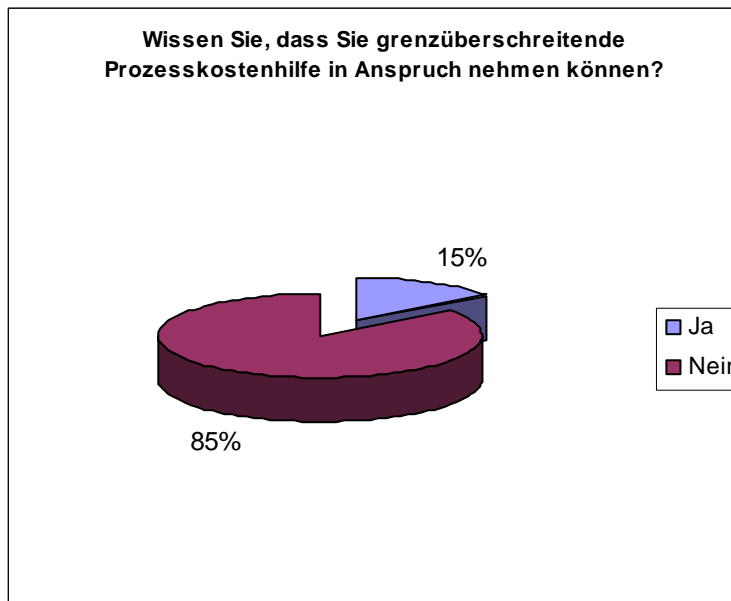
Nach Artikel 18 der Richtlinie arbeiten die zuständigen nationalen Behörden zusammen, um die Information der Öffentlichkeit und der Fachkreise über die verschiedenen Systeme der Prozesskostenhilfe insbesondere über das Europäische Justizielle Netz in Zivil- und Handelssachen zu gewährleisten.³⁴

Die Kommission stellt fest, dass es, wie auch die Erhebung ergeben hat, bei Bürgern, Angehörigen der Rechtsberufe und Gerichten an Wissen über die Bestimmungen der Richtlinie mangelt.

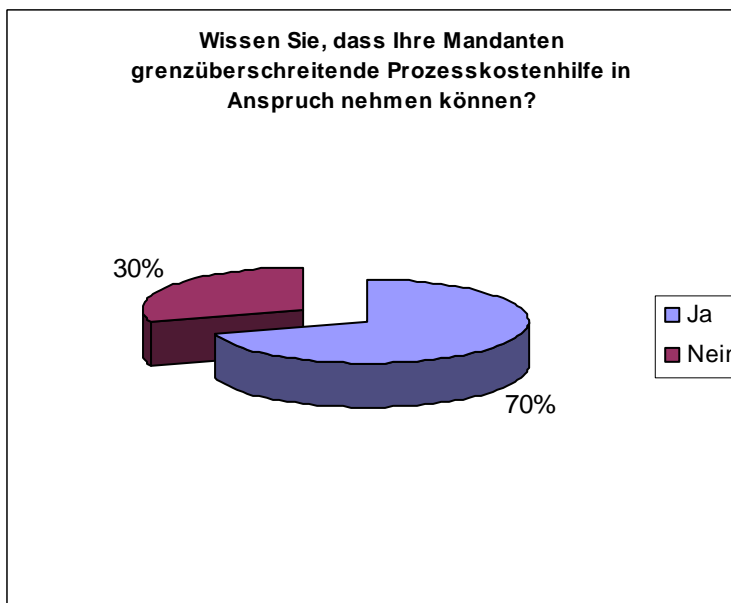
Recht suchende Bürger: Nur 15 % der Bürger wissen, dass es die Richtlinie gibt.

³³ Artikel 5.

³⁴ Siehe Entscheidung Nr. 2001/470/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, ABl. L 174 vom 27.6.2001, und Entscheidung Nr. 568/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Änderung der Entscheidung 2001/470/EG des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, ABl. L 168 vom 30.6.2009, S. 35, http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_de.htm



Rechtsanwälte sind über das Recht auf grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe in Zivil- und Handelssachen besser informiert und befürworten eine Ausdehnung auf Beziehungen zu Drittländern: 30 % der Rechtsanwälte sind über den Nutzen der Richtlinie informiert.



Bei den befragten Gerichtsvollziehern fällt auf, dass keiner von ihnen jemals die Richtlinie in Anspruch genommen hat.



Die Kommission schließt daraus, dass die Mitgliedstaaten verstärkt Anstrengungen unternehmen müssen, um Artikel 18 nachzukommen, also, wie es die Richtlinie fordert, die breite Öffentlichkeit und die entsprechenden Fachkreise über die verschiedenen Systeme der Prozesskostenhilfe in Zivil- und Handelssachen zu informieren.

8. BEITRAG DER KOMMISSION ZUR DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE

Zwar sind nach wie vor an erster Stelle die Mitgliedstaaten für die ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung der Richtlinie verantwortlich, doch hat auch die Kommission im Berichtszeitraum mit folgenden Maßnahmen zu ihrer Durchführung beigetragen:

So hat die Kommission den Ausschuss nach Artikel 17 der Richtlinie eingesetzt und 2004 bzw. 2005 zwei nach Artikel 16 erforderliche Entscheidungen angenommen, nämlich eine Entscheidung zur Erstellung eines Formulars für Anträge auf Prozesskostenhilfe und eine Entscheidung zur Erstellung eines Formulars für die Übermittlung von Anträgen auf Prozesskostenhilfe.³⁵

Die in den Entscheidungen bereitgestellten Formulare können seit 2006 elektronisch von der Website „Europäischer GerichtsAtlas für Zivilsachen“³⁶ abgerufen werden und werden schon bald in dynamischer Form im Europäischen E-Justiz-Portal³⁷ zur Verfügung stehen. Die Angaben zu den zuständigen Behörden gemäß Artikel 14 wurden in dem Atlas veröffentlicht. Darüber hinaus sind seit 2007 Informationen zur Prozesskostenhilfe in Zivilsachen in der EU auf der Website des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen zu finden.

³⁵ Entscheidung 2004/844/EG der Kommission vom 9. November 2004 zur Erstellung eines Formulars für Anträge auf Prozesskostenhilfe gemäß der Richtlinie 2003/8/EG des Rates, und Entscheidung 2005/630/EG der Kommission vom 26. August 2005 zur Erstellung eines Formulars für die Übermittlung von Anträgen auf Prozesskostenhilfe gemäß der Richtlinie 2003/8/EG des Rates.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_information_de.htm.

³⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>.

Außerdem hat die Kommission im Berichtszeitraum zwei Sitzungen des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen abgehalten, die die Umsetzung der Richtlinie zum Thema hatten. Ferner hat die Kommission zwei Eurobarometer-Erhebungen durchgeführt, mit denen sie in Erfahrung bringen wollte, wie bekannt die Vorschriften über die Prozesskostenhilfe sind.

Schließlich hat die Kommission noch eine Konformitätskontrolle der nationalen Umsetzungsmaßnahmen aller Mitgliedstaaten vorgenommen, die 2010 abgeschlossen wurde.

9. BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DRITTLÄNDERN IM BEREICH DER PROZESSKOSTENHILFE IN ZIVILSACHEN

Die Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Bereich der Prozesskostenhilfe stützen sich auf Übereinkommen und innerstaatliches Recht und unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten³⁸ enthält keine besonderen Bestimmungen bezüglich der Prozesskostenhilfe, und auch das Europäische Übereinkommen über die Übermittlung von Anträgen auf Bewilligung der Prozesskostenhilfe³⁹ aus dem Jahr 1977 befasst sich lediglich mit den Verfahren im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Prozesskostenhilfe. Das Haager Übereinkommen über den Zugang zur Rechtspflege aus dem Jahr 1980⁴⁰ betrifft nur bestimmte Mitgliedstaaten⁴¹ und Drittländer⁴². Gemäß Artikel 20 hat die Richtlinie zwischen den Mitgliedstaaten Vorrang vor dem Europäischen Übereinkommen und dem Haager Übereinkommen über den Zugang zur Rechtspflege.

Ein Beitritt der Europäischen Union zum Haager Übereinkommen über den Zugang zur Rechtspflege⁴³ würde eine einheitliche Anwendung des Übereinkommens in allen Ländern der Union ermöglichen und könnte auch andere Staaten zum Beitritt veranlassen. Er entspräche ferner den politischen Zusagen zur Förderung der Haager Instrumente, die die EU 2007 bei ihrem Beitritt zur Haager Konferenz für Internationales Privatrecht gemacht hat. Dies könnte sich als wichtig erweisen, da mehr als drei Viertel der in der Erhebung Befragten für eine Ausdehnung der Prozesskostenhilfe über die Grenzen der EU hinaus eintreten.

³⁸ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rom, 4. November 1950.

³⁹ Unterzeichnet in Straßburg am 27. Januar 1977 und geändert durch ein 2011 in Moskau unterzeichnetes Zusatzprotokoll.

⁴⁰ Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über den internationalen Zugang zur Rechtspflege, http://www.hcch.net/index_de.php?act=conventions.text&cid=91.

⁴¹ Bulgarien, Spanien, Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Finnland, Schweden.

⁴² Albanien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Marokko, Serbien, Schweiz, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

⁴³ Praktisch geschähe dies durch einen Beschluss des Rates, mit dem die Mitgliedstaaten zum Beitritt im Interesse der EU ermächtigt würden, da das Übereinkommen keine REIO-Klausel enthält.



10. ÜBERLEGUNGEN BEZÜGLICH EVENTUELLER VERBESSERUNGEN DER RICHTLINIE

Nach der Bewertung der Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und der Schwierigkeiten, auf die diese dabei bisher gestoßen sind, sollen an dieser Stelle einige Überlegungen zu künftig zu erwägenden Verbesserungen angestellt werden.

10.1.1. Wirtschaftliche Kriterien für die Gewährung von Prozesskostenhilfe

Allem Anschein nach besteht Klärungsbedarf bezüglich der wirtschaftlichen Kriterien für die Gewährung von Prozesskostenhilfe. Dies ist wichtig, da es vorkommt, dass der Antragsteller vom Gericht seines Wohnsitzes erfährt, dass er nach nationalen Vorschriften Anspruch auf Prozesskostenhilfe hat, dass ihm diese aber von dem zuständigen Gericht verweigert wird. Hier wären zwei Lösungen denkbar:

Zum einen könnten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Mitgliedstaaten der Anspruch auf Prozesskostenhilfe und deren Höhe anhand gemeinsamer und objektiver Kriterien oder anhand der Kriterien bestimmt werden, die am gewöhnlichen Aufenthaltsort der Person gelten, die Prozesskostenhilfe beantragt.

Zum anderen könnten die finanziellen Schwellenwerte harmonisiert werden oder deren gegenseitige Anerkennung könnte vorgesehen werden.

10.1.2. Derzeit nicht abgedeckte Kosten

Eine interessante Situation, die in der Richtlinie nicht abgedeckt wird, ergibt sich, wenn für die Anreise zu der Anhörung vor dem Richter, der über die Gewährung der Prozesskostenhilfe entscheidet, Reisekosten entstehen. Sollte der Antragsteller nicht über ausreichende Mittel verfügen, um diese Kosten bestreiten zu können, könnte es sein, dass ihm vom zuständigen Gericht keine Prozesskostenhilfe gewährt wird. Eine solche Lage kann sich vor allem dann ergeben, wenn der Antragsteller seinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat mit deutlich höheren Lebenshaltungskosten als denen im Mitgliedstaat des zuständigen Gerichts hat. Es sei noch darauf hingewiesen, dass eine solche Situation zwar über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinausgeht, es aber vorkommt, dass dem Antragsteller

vom Gericht seines Wohnortes bestätigt wird, dass er in dessen Zuständigkeitsbereich Anspruch auf Prozesskostenhilfe hätte, aber die Kosten für seine Anreise zur Anhörung vor dem zuständigen Gericht selber tragen muss. Hätte er dann keine ausreichenden Mittel, um diese Reise zu bezahlen, erhielte er tatsächlich keine Prozesskostenhilfe⁴⁴.

10.1.3. Erleichterung der Beziehungen zwischen Rechtsanwälten und Empfängern von Prozesskostenhilfe

Ein zweites Thema, mit dem man sich befassen könnte, wäre die Erleichterung der Beziehungen zwischen Rechtsanwälten und Empfängern von Prozesskostenhilfe in einem anderen Mitgliedstaat durch beispielsweise folgende Maßnahmen: Benennung eines Rechtsanwalts, der die Sprache des Empfängers der Prozesskostenhilfe spricht, Unterstützung durch einen Übersetzer oder auch die Benennung eines zweiten Rechtsanwalts aus dem Staat des Empfängers der Prozesskostenhilfe, der als Verbindungsglied fungieren und zum Beispiel den Schriftwechsel mit dem Rechtsanwalt in einem anderen Staat erledigen könnte.

10.1.4. Klarheit bezüglich der zuständigen Behörde

Im Sinne einer einfacheren Anwendung der Richtlinie dürfte es ratsam sein, in allen Mitgliedstaaten eine einzige Behörde zu benennen, die Schriftstücke entgegennimmt und übermittelt. Besonders wichtig ist dies in Fällen, in denen der Antrag auf Prozesskostenhilfe direkt bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats des Gerichtsstands oder des Mitgliedstaats gestellt wird, in dem die Entscheidung vollstreckt werden soll. Da in der Richtlinie nicht geregelt ist, was geschieht, wenn der Antrag bei der falschen Stelle eingereicht wird, können in einer derartigen Situation unterschiedliche Auffassungen vertreten werden.

10.1.5. Prüfung eines Antrags durch zwei Behörden mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen

Nach Artikel 13 der Richtlinie bestehen zwei Möglichkeiten, den Antrag auf Prozesskostenhilfe einzureichen: entweder bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem der Antragsteller seinen Wohnsitz hat, oder bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats des Gerichtsstands.⁴⁵ Ferner kann nach der Richtlinie die Übermittlungsbehörde entscheiden, die Übermittlung eines Antrags abzulehnen, wenn dieser unbegründet ist oder nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Daraus könnte eine gewisse Verwirrung entstehen, da es durchaus denkbar ist, dass die Empfangsbehörde den Antrag ablehnt, obwohl er nach Ansicht der Übermittlungsbehörde als begründet gelten kann. Vorstellbar ist auch, dass der Antragsteller, dessen Antrag von der Übermittlungsbehörde abgelehnt wurde, den Antrag erneut direkt bei der Empfangsbehörde stellt; dies würde einen unnötigen Aufwand verursachen, da ein- und derselbe Antrag zweimal geprüft werden müsste, vermutlich beide Male mit negativem Ergebnis.

11. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Alle der Richtlinie unterliegenden Mitgliedstaaten haben das Recht auf Prozesskostenhilfe in grenzüberschreitenden Zivil- und Handelssachen umgesetzt, auch wenn deutlich geworden ist,

⁴⁴ Siehe Petition 1667/2009.

⁴⁵ Oder des Vollstreckungsmitgliedstaats.

dass nicht allen Modalitäten der Anwendung der Richtlinie vollständig Rechnung getragen wurde. Diese Schwierigkeiten rühren im Wesentlichen daher, dass die Bestimmungen der Richtlinie mitunter von den nationalen Vorschriften über die Prozesskostenhilfe abweichen, und auch das Fehlen von Urteilen des EuGH hat nicht zu einer einheitlichen Anwendung beigetragen.

Es ist bisher nur ein einziger Fall beim Europäischen Gerichtshof anhängig gewesen, in dem es um grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe ging, und der zeigen könnte, dass die praktische Anwendung der Richtlinie durchaus zufrieden stellend ausfällt.

Nach Auffassung der Kommission lässt sich die Umsetzung der Richtlinie zunächst einmal mit den derzeitigen Bestimmungen verbessern. Als erstes könnten die Mitgliedstaaten effizient und aktiv Werbung für die Richtlinie machen, indem sie die breite Öffentlichkeit und die Fachkreise mit Informationen über die verschiedenen Systeme der Prozesskostenhilfe nach der Richtlinie versorgen.

Auch die Kommission wird sich intensiver bemühen, das Wissen um die Bestimmungen dieser Richtlinie zu verbessern. Außerdem wird sie die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen analysieren und gegebenenfalls Folgemaßnahmen einleiten.

Abgesehen von den vorstehend genannten Denkanstößen wird die Kommission bei ihren Überlegungen zum weiteren Vorgehen gegebenenfalls auch die Reaktionen auf diesen Bericht berücksichtigen.

Bezüglich der Beziehungen zu Drittländern in Fragen der Prozesskostenhilfe wird die Kommission den Beitritt der Europäischen Union zum Haager Übereinkommen über den Zugang zur Rechtspflege aus dem Jahr 1980 erwägen, zumal die Europäische Union ja Mitglied der Haager Konferenz ist.⁴⁶ Ein solcher Schritt könnte wünschenswert sein, da er eine einheitliche Anwendung des Übereinkommens in allen Ländern der Union ermöglichen und andere Staaten zum Beitritt bewegen könnte.

⁴⁶ Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu Übereinkommen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, 15226/08, JUSTCIV 235, 6.11.2008.