

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Kloke, Stephan Thomae,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/2662 –**

Evidenzbasierte Rechtspolitik und unbefriedigter Rechtsbedarf

Vorbemerkung der Fragesteller

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD an zahlreichen Stellen Überarbeitungen und Verschärfungen bestehenden Rechts sowie die Regulierung bisher nicht ausreichend erfasster Lebensbereiche (Stichwort Plattformregulierung; Algorithmus-TÜV) geplant. In einigen ausgewählten Bereichen haben die Koalitionsparteien die Absicht erklärt, zunächst wissenschaftliche Prüfungen durchführen zu lassen und den Dialog mit Wissenschaft und Praktikern im jeweiligen Feld zu suchen, etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. So begrüßenswert es ist, dass der evidenzbasierte Ansatz im Koalitionsvertrag auftaucht, so sehr fällt auf, dass die Bundesregierung diesen Ansatz nicht zum Grundsatz ihres regulatorischen und nichtregulatorischen Handelns macht, sondern ihn nur auf ausgesuchten Feldern verfolgen will.

Darauf, dass die Bundesregierung Rechts- und Verbraucherschutzpolitik nicht konsequent evidenzbasiert verfolgt, weisen im Ergebnis auch Deutscher Anwaltverein und Deutscher Richterbund in ihrem Eckpunktepapier zur Bundestagswahl 2017 hin (www.drj.de/fileadmin/pdf/DRB-DAV_Thesen_BT-Wahl_2017.pdf). Sie knüpfen daran die Forderung nach einer „Unmet-legal-needs-Studie“, einem Instrument, mit dem in vielen angloamerikanischen Ländern der unbefriedigte Rechtsbedarf in der Bevölkerung wissenschaftlich ermittelt wird.

Durch Erhebungen des Statistischen Bundesamtes (Ausgabe 2016 der Reihe 2.1 „Zivilgerichte“ der Fachserie 10 „Rechtspflege“ des Statistischen Bundesamtes) wird deutlich, dass sich die Fallzahlen bei den Zivilgerichten seit Jahren kontinuierlich rückläufig entwickeln. Bereits der 70. Deutsche Juristentag 2014 hat sich mit diesem Phänomen befasst. Unklar bleibt bislang, wie die Bundesregierung dieses Phänomen bewertet und wie sie darauf reagiert.

Die Bundesregierung ist gegenüber dem Steuerzahler verpflichtet, mit den erhobenen Mitteln sorgsam umzugehen und diese am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet einzusetzen. Daraus folgt, dass die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen im Deutschen Bundestag nicht allein die finanziellen Auswirkungen ihrer Maßnahmen vor dem Steuerzahler evidenzbasiert zu rechtfertigen haben. Diese Notwendigkeit besteht auch hinsichtlich der Bedürfnisse und Auswirkungen ihres regulatorischen Handelns des bzw. für den Rechtsstaat. Das

betrifft nicht nur den im Koalitionsvertrag annoncierten „Pakt für den Rechtsstaat“ mit seinem Fokus auf die Personalplanung. Das betrifft auch und in noch stärkerem Maße die Gesetzgebung im strafrechtlichen und strafprozessualen Bereich, die vielfach mehr durch gefühlte Bedrohungslagen denn durch objektiv nachgewiesene, reale Gefahren motiviert zu sein scheint.

Evidenzbasierte Rechtspolitik

1. In welchem Umfang holen die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten ein, um den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen, Mittel und regulatorischer Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Landesebene im justiziellen sowie außergerichtlichen Bereich im Zivilrecht zu ermitteln (bitte differenziert nach extern und ministeriums- bzw. behördenintern erstellten Statistiken und Gutachten darstellen)?
2. In welchem Umfang holen die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten ein, um den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen, Mittel und regulatorischer Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Landesebene im justiziellen sowie außergerichtlichen Bereich im Verbraucherschutz zu ermitteln (bitte differenziert nach extern und ministeriums- bzw. behördenintern erstellten Statistiken und Gutachten darstellen)?
3. In welchem Umfang holen die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten ein, um den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen, Mittel und regulatorischer Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Landesebene im justiziellen sowie außergerichtlichen Bereich im Verwaltungsrecht und besonderen Verwaltungsrecht zu ermitteln (bitte differenziert nach extern und ministeriums- bzw. behördenintern erstellten Statistiken und Gutachten darstellen)?
4. In welchem Umfang holen die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten ein, um den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen, Mittel und regulatorischer Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Landesebene im justiziellen sowie außergerichtlichen Bereich im Strafrecht zu ermitteln (bitte differenziert nach extern und ministeriums- bzw. behördenintern erstellten Statistiken und Gutachten darstellen)?
5. In welchem Umfang holen die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten ein, um den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen, Mittel und regulatorischer Maßnahmen auf EU-, Bundes- und Landesebene im justiziellen sowie außergerichtlichen Bereich im Zivil-, Verwaltungs- oder Strafrecht zu ermitteln (bitte differenziert nach extern und ministeriums- bzw. behördenintern erstellten Statistiken und Gutachten darstellen)?

Die Fragen 1 bis 5 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die zentrale Aufgabe der Rechtspolitik der Bundesregierung ist die Sicherung und Fortentwicklung unseres Rechtsstaates. Die Rechtspolitik der Bundesregierung dient damit dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und reagiert angemessen

und zielgerichtet auf die Herausforderungen unserer Zeit. Sie hilft eine moderne und tolerante Gesellschaft zu gestalten, in der die Bürgerinnen und Bürger in Freiheit und Sicherheit leben können.

Für die Rechtspolitik der Bundesregierung wird externer wissenschaftlicher Sachverstand hinzugezogen, soweit dies erforderlich ist, etwa um empirische Daten zu Regelungsbedarfen und zu Folgenabschätzungen zu erhalten.

Zur Vorbereitung und Begleitung rechtspolitischer Reformvorhaben sind im Rahmen der entsprechenden Rechtstatsachenforschung zahlreiche Studien entstanden.

Von Bedeutung waren in jüngerer Zeit insbesondere Studien und Arbeiten zu folgenden Themen:

- Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit;
- Reform des Zwangsvollstreckungsrechts;
- Alternativen zur Justiz (außergerichtliche Streitschlichtung, Mediation);
- Mietrechtsreform;
- Fortentwicklung des Verbraucherschutzrechts;
- Reform des Betreuungsrechts;
- Recht gegen Benachteiligungen von gleichgeschlechtlichen Partnerschaften;
- Reform des Kindschaftsrechts;
- Gewaltschutzgesetz;
- verschiedene Reformen des Strafverfahrensrechts (z. B. zur Verständigung in Strafsachen).

Statistiken und Gutachten mit dem expliziten Ziel, den Bedarf für den Aus- oder Rückbau oder die Umschichtung der Kapazitäten staatlicher Institutionen zu ermitteln, werden durch die Bundesregierung nicht beauftragt. Die Bundesregierung ist zu einer sorgsamem, wirtschaftlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung verpflichtet, welche durch den dafür zuständigen Bundesrechnungshof überprüft wird.

6. Finanzielle Mittel in welcher Höhe haben die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden in der letzten Legislaturperiode investiert für einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten für die in den Fragen 1 bis 5 genannten Felder?
7. Namentlich und konkret welche Statistiken und Gutachten im Sinne der Fragen 1 bis 5 liegen der Bundesregierung tatsächlich vor?
8. Finanzielle Mittel in welcher Höhe haben die Bundesregierung und die ihr nachgeordneten Behörden für die laufende Legislaturperiode veranschlagt für einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten für die in den Fragen 1 bis 5 genannten Felder?

9. In welchem Umfang haben die Bundesregierung oder die ihr nachgeordneten Behörden in der letzten Legislaturperiode auf den in den Fragen 1 bis 5 genannten Feldern tatsächlich auf einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten zurückgegriffen und diese für die Öffentlichkeit nachweisbar zur Grundlage ihres Handelns gemacht?
10. In welchem Umfang haben bzw. werden die Bundesregierung oder die ihr nachgeordneten Behörden in der laufenden Legislaturperiode auf den in den Fragen 1 bis 5 genannten Feldern tatsächlich auf einmalig oder regelmäßig erstellte, nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden erarbeitete Statistiken und Gutachten zurückgegriffen bzw. zurückgreifen und diese für die Öffentlichkeit nachweisbar zur Grundlage ihres Handelns machen?

Die Fragen 6 bis 10 werden im Zusammenhang beantwortet.

Keine (es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 verwiesen).

11. Liegen der Bundesregierung Statistiken oder anderweitige objektive Erhebungen zu Zahlen und Entwicklungen im Bereich wettbewerbsrechtlicher Abmahnungen in Deutschland vor, wo sie für diesen Bereich doch besonderen Handlungsbedarf sieht?
12. Aufgrund wie vieler und wie gelagerter Fälle sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf im Bereich Abmahnung, wie ihn zuletzt die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Dr. Katarina Barley am 24. Mai 2018 im Interview mit „SPIEGEL ONLINE“ erklärt hat (bitte wenn möglich gestaffelt pro Jahr für den Zeitraum 2009 bis 2018, als vor/nach den Zeitpunkten der Geltung der im besagten Zeitraum in Kraft getretenen Reformen mit dem jeweiligen Ziel der Bekämpfung des so genannten Abmahnungswesens sowie nach Abmahnungsgrund angeben)?
13. Liegen der Bundesregierung repräsentative und objektive Fallzahlen insbesondere für den Bereich der wettbewerbsrechtlichen Abmahnung wegen Verstößen gegen datenschutzrechtliche Vorgaben vor?

Die Fragen 11 bis 13 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Da Abmahnungen ohne die Einbeziehung staatlicher Stellen zwischen Privaten ausgesprochen werden, liegen der Bundesregierung zur Anzahl der Abmahnungen oder missbräuchlichen Abmahnungen keine verlässlichen offiziellen Daten vor. Dies gilt auch für Abmahnungen wegen Verstößen gegen datenschutzrechtliche Vorgaben. Zu Abmahnungen allgemein erhält die Bundesregierung jedoch zahlreiche Eingaben betroffener Bürger, aufgrund deren Schilderungen sich Handlungsbedarf ergibt. Zudem berichten auch die Industrie- und Handelskammern von zahlreichen Fällen. Unabhängig von der Zahl der Abmahnungen liegt ein nicht hinnehmbarer Missstand vor, wenn Abmahnungen wegen geringfügiger Verstöße gegenüber Kleinunternehmen zur Erzielung von Gebühren und Vertragsstrafen ausgesprochen werden.

14. In welchem zeitlichen Abstand zur Erstellung und in welchem Umfang macht die Bundesregierung die mit Steuermitteln und Gebühren finanzierten Gutachten und Statistiken zu den in den Fragen 1 bis 5 sowie 11 und 14 benannten Themenfeldern der Öffentlichkeit zugänglich, und wie sind diese abruf- und verwendbar?

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gibt eine Schriftenreihe „Rechtstatsachenforschung“ beim Bundesanzeiger heraus, in der die meisten der durchgeführten Studien des BMJV veröffentlicht sind. Zudem werden die vom BMJV in Auftrag gegebenen Studien zeitnah auf der Homepage des Bundesministeriums oder des Projektträgers veröffentlicht. Bei der Verwendung der Studien und Statistiken sind grundsätzlich die Urheberrechte zu beachten.

Unbefriedigter Rechtsbedarf (Unmet legal needs)

15. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse, warum sich die Eingangszahlen etwa bei den Zivilgerichten seit Jahren rückläufig entwickeln?
16. Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung in welchem Zeitrahmen, um hier zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen?
17. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnen Erkenntnissen mit Blick auf den Bedarf der Bürgerinnen und Bürger, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie kleiner und mittlerer Unternehmen auf Zugang zum Recht?
18. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnenen Erkenntnissen mit Blick auf die Effizienz und Kostenträchtigkeit der gerichtlichen bzw. der außergerichtlichen Streitbeilegung?
19. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnenen Erkenntnissen mit Blick auf die Regelungen zur Prozesskostenhilfe?
20. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnenen Erkenntnissen mit Blick auf bestehende Regelungen zur Rechtsanwaltsvergütung?
21. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnenen Erkenntnissen mit Blick auf die im März 2018 seitens des Deutschen Anwaltvereins und der Bundesrechtsanwaltskammer erhobenen Forderungen zur Anpassung der Rechtsanwaltsvergütung?
22. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den bereits gewonnenen Erkenntnissen mit Blick auf bestehende Regelungen des Gerichtskostengesetzes, des Gerichts- und Notarkostengesetzes und des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes?

Die Fragen 15 bis 22 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung beobachtet die rückläufige Entwicklung der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten sehr genau. Aus ihrer Sicht kommen für die Entwicklung verschiedene Ursachen in Betracht. Belastbare Erkenntnisse hierzu liegen der Bundesregierung derzeit jedoch noch nicht vor. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz erwägt, in dieser Legislaturperiode der Frage nach den Ursachen der rückläufigen Eingangszahlen wissenschaftlich nachzugehen. Es ist zu erwarten, dass die Untersuchung Erkenntnisse zur Bewertung der Frage liefern kann, ob und in welcher Art und Weise Änderungen in den gerichtlichen Abläufen sinnvoll und geboten sind.

23. Kennt die Bundesregierung das in anderen Rechtskreisen verwendete Instrument der Unmet-legal-needs-Studie, und wenn ja, wie bewertet sie dieses Instrument?
24. Stellen aus Sicht der Bundesregierung Unmet-legal-needs-Studien ein geeignetes Instrument dar, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Rechtsstaat zu stärken?

Die Fragen 23 und 24 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bundesregierung weiß von der Existenz sogenannter unmet-legal-needs-studies. Derartige Studien ordnet sie als ein Instrument der Rechtstatsachenforschung ein. Angesichts der sehr großen formalen und inhaltlichen Heterogenität der Rechtstatsachenforschung auf nationaler und internationaler Ebene hält die Bundesregierung eine abstrakt-generelle Bewertung der sogenannten unmet-legal-needs-studies nicht für angezeigt.

25. Nach welchen Kriterien beurteilt die Bundesregierung, was den Rechtsdienstleistungsstandort Deutschland im europäischen und internationalen Wettbewerb zusätzlich stärkt?
26. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen oder beabsichtigt sie zu ergreifen, um Deutschland als Rechtsdienstleistungsstandort im europäischen und internationalen Wettbewerb zu stärken?

Die Fragen 25 und 26 werden zusammen beantwortet.

Deutschland als Rechtsdienstleistungsstandort ist vor allem geprägt durch die Rechtsdienstleistungsanbieter, vornehmlich die Anwaltschaft. Stärkend für die Rechtsdienstleistungen aus dem Bereich der Anwaltschaft sind vor allem berufsrechtliche Regelungen, die eine qualitativ hochwertige Rechtsdienstleistung verbunden mit verlässlichen Strukturen zur Berufsausübung garantieren. Die Bundesregierung prüft laufend, ob die berufsrechtlichen Regelungen diesen Kriterien (noch) entsprechen und ergreift gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zur Anpassung des Berufsrechts in diesem Sinne. So wurden in der letzten Legislaturperiode beispielsweise die Voraussetzungen für eine anwaltliche Tätigkeit im Unternehmen im Sinne einer Möglichkeit der Zulassung als Syndikusrechtsanwalt geschaffen. Die im Berufsrecht wichtige Digitalisierung wurde beispielsweise durch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einrichtung eines elektronischen Urkundenarchivs für Notare gestärkt. In dieser Legislaturperiode ist insbesondere beabsichtigt, das anwaltliche Gesellschaftsrecht neu zu ordnen, das eine wichtige Grundlage für den beruflichen Zusammenschluss von Rechtsdienstleistungsanbietern darstellt.

27. Stellen aus Sicht der Bundesregierung Unmet-legal-needs-Studien ein geeignetes Instrument dar, um die Grundlagen zur Stärkung des Rechtsdienstleistungsstandorts Deutschland zu erarbeiten?

Sogenannte Unmet-legal-needs-Studien können im Einzelfall ein geeignetes Instrument darstellen, um Einblicke zu den Erwartungen der Betroffenen an den Rechtsdienstleistungsstandort Deutschland zu erhalten.

28. Sieht die Bundesregierung eine besondere Untersuchungswürdigkeit der Auswirkungen der Digitalisierung auf den Rechtsdienstleistungsmarkt (also die Anbieterseite) durch Unmet-legal-needs-Studien?
29. Sieht die Bundesregierung eine besondere Untersuchungswürdigkeit der Auswirkungen der Digitalisierung auf den Zugang zum Recht für die Nutzerseite, also Bürger, Verbraucher und (insbesondere kleine und mittlere) Unternehmen?

Die Fragen 28 und 29 werden gemeinsam beantwortet.

Die fortschreitende Digitalisierung führt sowohl auf Anbieter- als auch auf Nutzerseite von Rechtsdienstleistungen zu Effizienzsteigerungen. So ermöglicht der elektronische Rechtsverkehr insbesondere eine schnelle und sichere Kommunikation der Beteiligten auch über Entfernungen hinweg. Digitale Rechtsdienstleistungen werden zudem ergänzend zu hergebrachten Rechtsdienstleistungen angeboten. Dies erweitert die Wahlmöglichkeiten der Nutzer, auf welche Weise sie Rechtsdienstleistungen in Anspruch nehmen wollen. Ein konkretes Bedürfnis für eine Untersuchung der Auswirkungen der Digitalisierung auf den Rechtsdienstleistungsmarkt und auf den Zugang zum Recht durch unmet-legal-needs-Studien wird vor diesem Hintergrund derzeit nicht gesehen.

30. Hält sie mit Blick auf Frage 23 andere Instrumente für geeigneter?
Wenn ja, welche?

Die Bundesregierung wird die bewährte Rechtstatsachenforschung sowie sozialwissenschaftliche empirische Forschung für Gesetzesvorhaben fortführen.

31. Hält sie mit Blick auf Frage 24 andere Instrumente für geeigneter?
Wenn ja, welche?

Die Bundesregierung hält eine mit ausreichendem Personal und einer leistungsstarken modernen Infrastruktur ausgestattete Justiz für unerlässlich. Aus Sicht der Bundesregierung kann dabei auch die Digitalisierung dazu beitragen, dass die Justiz noch effizienter und bürgernäher ausgestaltet wird. Die Koalitionsparteien haben sich im Koalitionsvertrag auf einen Pakt für den Rechtsstaat auf Ebene der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern geeinigt. Der Pakt soll unter anderem eine gemeinsame Qualitätsoffensive von Bund und Ländern auch im Bereich der Digitalisierung umfassen.

32. Für welche gegebenenfalls weiteren Themenfelder eignen sich aus Sicht der Bundesregierung Unmet-legal-needs-Studien?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 23 und 24 verwiesen.

33. Beabsichtigt die Bundesregierung, in dieser Legislaturperiode selbst Unmet-legal-needs-Studien durchzuführen oder in Auftrag zu geben, und wenn ja, für welche Themen?

Im Hinblick auf die Erforschung der Ursachen für die rückläufige Entwicklung der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten wird auf die Antwort zu den Fragen 15 bis 22 verwiesen.

34. Welche qualitativen Kriterien sind aus Sicht der Bundesregierung an Unmet-legal-needs-Studien zu stellen, damit sie diese tatsächlich zur Grundlage ihrer regulatorischen und nichtregulatorischen Arbeit und der der ihr nachgeordneten Behörden macht?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 23 und 24 verwiesen.