



Aktenzeichen: Pet 4-21-07-380-005236

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 26.03.2026 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition abzuschließen,
- weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Begründung

Mit der Petition wird eine unionsrechtskonforme Reform der zivilprozessualen Regelungen zur Prozesskostenhilfe gefordert.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, die Vorschrift des § 116 Satz 1 Nr. 2 der Zivilprozessordnung (ZPO) verstoße gegen das Verbot der Diskriminierung nach Artikel 18 und Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie gegen das Recht auf effektiven Rechtsschutz nach Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh).

Kritisiert wird zum einen allgemein, dass § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO die Prozesskostenhilfe für juristische Personen mit der weiteren Voraussetzung, dass die Unterlassung der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung allgemeinen Interessen zuwiderlaufen würde, strengeren Voraussetzungen unterstelle, als dies für natürliche Personen der Fall ist. Zum anderen führe jedenfalls die Anwendung der Vorschrift durch die Gerichte zu einer Schlechterstellung von „kleinen“ Unternehmen und insbesondere solchen Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) oder in einem EWR-Staat. Gerichte würden ein allgemeines Interesse im Sinne des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO nur bei der Gefährdung deutscher Arbeitsplätze oder deutscher Gläubigerinnen und Gläubiger bejahen, was von Unternehmen mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat nur selten vorgetragen werden könne. Stattdessen müsste § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache C 279/09 (DEB) aufgestellten Kriterien abbilden.



Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Die Petition wurde durch 15 Mitzeichnungen unterstützt. Außerdem gingen 37 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat die Bundesregierung gebeten, eine Stellungnahme zu der Petition abzugeben.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung u. a. unter Einbeziehung der Stellungnahme der Bundesregierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zunächst ist festzuhalten, dass der Anspruch auf Prozesskostenhilfe für natürliche Personen in § 114 ZPO und für juristische Personen mit zusätzlichen Voraussetzungen ergänzend in § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO geregelt ist. Weitere Regelungen für die grenzüberschreitende Prozesskostenhilfe enthalten die §§ 1076 ff. ZPO. Diese dienen der Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen (RL 2003/8/EG), im Zuge derer auch § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO zum 21. Dezember 2004 auf juristische Personen erweitert wurde, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat gegründet und ansässig sind (BGBl. 2004 I, Seite 3392; Bundestags-Drucksache 15/3281). Die Richtlinie 2003/8/EG regelt jedoch ausweislich ihres Artikels 3 Absatz 1 einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe nur für natürliche Personen. Juristische Personen unterfallen ihrem Regelungsbereich nicht.

Ferner ist klarzustellen, dass die in der Eingabe in Bezug genommene Vorschrift des Artikel 47 GRCh das Recht auf effektiven Rechtsschutz im Anwendungsbereich des Unionsrechts regelt (vgl. Artikel 51 Absatz 1 GRCh, Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)). Artikel 47 Absatz 3 GRCh sieht insoweit ausdrücklich vor, dass Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Prozesskostenhilfe zu bewilligen ist, soweit dies für die wirksame Gewährleistung des Zugangs zu den Gerichten erforderlich ist. Hierauf können sich nach der Rechtsprechung des EuGH auch juristische Personen berufen (Urteil vom 22. Dezember 2010 – Rs. C 279/09 (DEB) – juris).



Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 GRCh verweist zudem auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Artikel 6 Absatz 1 EMRK regelt das Recht auf ein faires Verfahren in Bezug auf Zivilstreitigkeiten, sieht jedoch einen Anspruch auf Prozesskostenhilfe nicht ausdrücklich vor. Nach der Rechtsprechung des EGMR verpflichtet Artikel 6 Absatz 1 EMRK nicht dazu, Prozesskostenhilfe für alle Rechtsstreitigkeiten in Zivilsachen zu gewähren. In Bezug auf juristische Personen gebe es nach Feststellung des EuGH zwischen den Konventionsstaaten keinen Konsens und keine klare Tendenz (EGMR, Urteil vom 22. März 2012, Az. 19508/07 – juris).

Was die Verfassungskonformität des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO anbelangt, ist anzumerken, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wiederholt entschieden hat, dass diese Regelung und insbesondere die im Vergleich zu natürlichen Personen strengeren Anforderungen an eine Bewilligung von Prozesskostenhilfe für juristische Personen verfassungskonform sind (Beschluss vom 3. Juli 1973 – Aktenzeichen: 1 BvR 153/69 – juris; Beschluss vom 26. Januar 1983 – Aktenzeichen: 1 BvR 1036/82, 1 BvR 26/83 – juris). Die Prozesskostenhilfe sei eine Form der Sozialhilfe, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip herleite und zur Achtung der Menschenwürde notwendig sei. Dies entfalle bei juristischen Personen, die lediglich eine künstliche Schöpfung der Rechtsordnung seien und deren Existenz an das Vorhandensein eines ausreichenden Vermögens gebunden sei. Es bestehe daher keine Verpflichtung der Rechtsgemeinschaft, juristischen Personen unter den gleichen Voraussetzungen Prozesskostenhilfe zu gewähren, wie sie für natürliche Personen gelten.

Soweit in der Petition unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH vom 22. Dezember 2010 in der Rechtssache C 279/09 (DEB) die Ansicht vertreten wird, die deutsche Regelung verstoße gegen Artikel 18 AEUV und Artikel 49 AEUV sowie gegen Artikel 47 GRCh, ist zunächst festzuhalten, dass sich das Gericht in diesem Urteil in der Tat mit der Frage befasst hat, ob es europarechtskonform ist, wenn eine nationale Regelung die Gewährung von Prozesskostenhilfe für juristische Personen von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig macht. Das Kammergericht Berlin hatte dem EuGH diese Frage vor dem Hintergrund des europarechtlichen Effektivitätsgrundsatzes im Rahmen



einer Staatshaftungsklage vorgelegt. Der EuGH behandelte die Frage unter Artikel 47 GRCh.

Dabei definierte der EuGH Kriterien, die von den nationalen Gerichten bei der Prüfung von Prozesskostenhilfe zu berücksichtigen seien. So müsse das nationale Gericht prüfen, ob die Versagung der Prozesskostenhilfe einer Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten in seinem Wesensgehalt gleichkomme, ob sie einem legitimen Zweck diene und ob die angewandten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Dabei könne das Gericht insbesondere den Streitgegenstand, die Erfolgsaussichten der Klage, die Bedeutung und die Komplexität des Rechtsstreits sowie die Höhe der zu zahlenden Gerichtskosten und den Umstand berücksichtigen, ob diese gegebenenfalls ein unüberwindbares Hindernis für den Zugang zum Recht darstellen. Bei juristischen Personen könne das Gericht zudem deren Verhältnisse in Betracht ziehen, mithin die Gesellschaftsform, das Bestehen oder Fehlen von Gewinnerzielungsabsicht sowie die Finanzkraft der Gesellschaft berücksichtigen (Urteil vom 22. Dezember 2010 – Rs. C 279/09 (DEB) – juris).

Der EuGH bejahte mithin zwar die Frage, ob sich juristische Personen auf Artikel 47 GRCh berufen können. Dazu benannte er Kriterien, die von den nationalen Gerichten geprüft werden können, um insbesondere den hinreichenden Schutz der Justizgrundrechte nach Artikel 47 GRCh zu gewährleisten. Der EuGH kam in seiner Entscheidung aber nicht zu dem Ergebnis, dass es per se europarechtswidrig sei, dass das nationale Recht für juristische Personen strengere Voraussetzungen vorsieht als für natürliche Personen. Dass juristischen Personen zwingend und unter den gleichen Voraussetzungen, wie sie für natürliche Personen gelten, stets Prozesskostenhilfe zu gewähren sei, sprach er mithin nicht aus (Urteil vom 22. Dezember 2010 – Rs. C 279/09 (DEB) – juris).

In dieser Weise wurde die Entscheidung des EuGH etwa auch durch den Bundesfinanzhof (Beschluss vom 18. Januar 2017 – Aktenzeichen: V S 37/16 (PKH) – juris) und durch das Kammergericht Berlin (Beschluss vom 15. Februar 2011 – Aktenzeichen: 9 W 50/08 – juris) aufgenommen.

Das Kammergericht Berlin stellte dabei zudem fest, dass den Mitgliedstaaten wegen deren Verfahrens- und Gerichtsautonomie ein Handlungsspielraum eingeräumt sei. Zum



anderen wies es ferner darauf hin, dass auch nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2003/8/EG natürlichen Personen Prozesskostenhilfe versagt werden kann, wenn der Antrag einen Rechtsanspruch betrifft, der in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Geschäft oder der selbständigen Erwerbstätigkeit des Antragstellers steht. Es könne daher aber erst recht kein Verstoß gegen Artikel 47 GRCh sein, wenn die Gewährung von Prozesskostenhilfe für juristische Personen nicht nur deren eigenen (kommerziellen), sondern zusätzlich allgemeinen Interessen entsprechen muss. Nach Ansicht des Petitionsausschusses begegnet es daher grundsätzlich weder verfassungs- noch europarechtlichen Bedenken, wenn eine nationale Vorschrift wie § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO juristische Personen gegenüber natürlichen Personen dergestalt schlechter stellt, dass sie Prozesskostenhilfe nur unter zusätzlichen Voraussetzungen gewährt.

Soweit zudem ein Verstoß gegen das allgemeine europarechtliche Diskriminierungsverbot des Artikel 18 AEUV geltend gemacht wird, ist darauf hinweisen, dass dieses Verbot bereits im Jahr 2004 den Deutschen Bundestag leitete. Die Erweiterung des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO auf juristische Personen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat gegründet und ansässig sind, erfolgte, weil der Deutsche Bundestag seinerzeit in der vorherigen Schlechterstellung juristischer Personen aus anderen EU-Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen das damals in Artikel 12 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) (heute Artikel 18 AEUV) enthaltene allgemeine Diskriminierungsverbot sah (Bundestags-Drucksache 15/3281, Seite 9).

Die Erweiterung erfolgte mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH. Dieser hatte festgestellt, dass das Verfahrensrecht zwar grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten sei. Die Vorschriften dürften aber dennoch weder zu einer Diskriminierung von Personen führen, denen das EU-Recht einen Anspruch auf Gleichbehandlung verleiht, noch die vom EU-Recht garantierten Grundfreiheiten beschränken. Insoweit seien Regeln zur Leistung einer Prozesskostensicherheit geeignet, die wirtschaftliche Betätigung der Wirtschaftsteilnehmer anderer Mitgliedstaaten auf dem Markt des betreffenden Mitgliedstaats zu beeinträchtigen, soweit sie sich dadurch in einer weniger günstigen Lage befinden. Denn wenn der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr garantiert ist,



sei die Möglichkeit, die Gerichte in gleicher Weise wie ansässige Unternehmen mit Rechtsstreitigkeiten zu befassen, zu denen ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten führen können, die logische Folge dieser Freiheiten. Regelungen hierzu unterfallen daher jedenfalls dem allgemeinen Diskriminierungsverbot, soweit sie eine wenn auch nur mittelbare Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Verkehr von Gütern und Dienstleistungen haben. Artikel 6 EGV (heute Artikel 18 AEUV) verlange eine vollständige Gleichbehandlung (Urteil vom 26. September 1996 – Rs. C 43/95 – juris). Diese Erwägungen sind mithin auf eine Regelung zur Gewährung von Prozesskostenhilfe zu übertragen. § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO muss daher jedenfalls dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Artikel 18 AEUV genügen.

Eine unmittelbare Diskriminierung vermag der Ausschuss in § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO jedenfalls nicht zu erkennen. Seit der Gesetzesänderung im Jahr 2004 stellt die Vorschrift juristische Personen mit Gründung bzw. Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat juristischen Personen mit Sitz im Inland gleich. Eine unmittelbare Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit liegt folglich nicht vor. Soweit in der Eingabe die Auffassung vertreten wird, § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO führe jedoch insofern zu einer mittelbaren Diskriminierung von juristischen Personen mit Gründung bzw. Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat, als die Gerichte bei der Anwendung der Vorschrift bei der Bewertung der „allgemeinen Interessen“ lediglich die Gefährdung von deutschen Arbeitsplätzen bzw. deutschen Gläubigerinnen und Gläubigern genügen ließen, so ist auf das Folgende hinzuweisen:

Allgemeine Interessen im Sinne des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO liegen nach stetiger Rechtsprechung insbesondere vor, wenn außer den an der Führung des Rechtsstreits wirtschaftlich Beteiligten ein erheblicher Kreis von Personen durch die Unterlassung der Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung in Mitleidenschaft gezogen würde, die Vereinigung gehindert würde, der Allgemeinheit dienende Aufgaben zu erfüllen, oder wenn von der Durchführung des Prozesses die Existenz eines Unternehmens abhinge, an dessen Erhaltung wegen der großen Zahl von Arbeitsplätzen ein allgemeines Interesse besteht (Bundesgerichtshof, Beschluss vom 9. November 2021 – Aktenzeichen: II ZR 224/20 – juris; Beschluss vom 10. Februar 2011 – Aktenzeichen: IX ZB 145/09 – juris; Beschluss vom 24. Oktober 1990 – Aktenzeichen: VIII ZR 87/90 – juris).



Die Voraussetzung könne auch erfüllt sein, wenn eine erfolgreiche Rechtsverfolgung die Befriedigung einer Vielzahl von Gläubigern ermöglichen würde.

Auf diese Konstellationen, die in der Petition angeführt werden, sind die Gerichte bei der Anwendung des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO jedoch nicht beschränkt. Das BVerfG hat vielmehr ausgeführt, dass es die Regelung des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO dem Gericht ermöglihe, „alle nur denkbaren allgemeinen Interessen zugunsten der juristischen Person in die Überlegung einzubeziehen, ob die Bewilligung des Armenrechts gerechtfertigt ist“ (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 1973 – Aktenzeichen: 1 BvR 153/69 – juris, Rn. 27).

Zudem wohnt den europäischen Verträgen das Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts inne. Dem nationalen Gericht wird dadurch ermöglicht, im Rahmen seiner Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Europarechts zu gewährleisten, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheidet (EuGH, Urteil vom 19. Januar 2010 – Rs. C 555/07 (Kücükdeveci) – juris; Urteil vom 5. Oktober 2004 – Rs. C 397/01 bis C 403/01 (Pfeiffer) – juris).

Auch bei der Auslegung und Anwendung des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO haben die nationalen Gerichte folglich grundsätzlich das Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung zu beachten. Es obliegt ihnen, hierdurch die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten.

Die unionsrechtskonforme Auslegung kann allerdings nur stattfinden, soweit es die Auslegungsmethoden des nationalen Rechts erlauben. Insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln eignen sich als Einfallstore für die Berücksichtigung des Unionsrechts.

Als ein solches Einfallstor für die unionsrechtskonforme Auslegung des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO steht bereits nach geltendem Recht der unbestimmte Rechtsbegriff der „allgemeinen Interessen“ zur Verfügung. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ermöglicht es der Wortlaut des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO dem Gericht wie gesehen, „alle nur denkbaren allgemeinen Interessen zugunsten der juristischen Person in die Überlegung einzubeziehen, ob die Bewilligung des Armenrechts gerechtfertigt ist“ (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 1973 – Aktenzeichen: 1 BvR 153/69 – juris, Rn. 27). Dabei haben nationale Gerichte auch den Regelungsgehalt der Artikel 47 GRCh und



Artikel 18 AEUV zu beachten. Insbesondere können sie also die vom EuGH in der Rechtssache C 279/09 (DEB) aufgestellten Kriterien berücksichtigen, unter anderem also prüfen, ob die Versagung der Prozesskostenhilfe im Einzelfall einer Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten in seinem Wesensgehalt gleichkomme, ob sie einem legitimen Zweck diene und ob die angewandten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Auch die Verhältnisse der juristischen Person können hierbei berücksichtigt werden.

Soweit in der Petition demgegenüber behauptet wird, die Rechtsprechung fasse unter den Begriff der „allgemeinen Interessen“ dennoch lediglich die Konstellationen, dass andernfalls deutsche Arbeitsplätze oder deutsche Gläubigerinnen und Gläubiger gefährdet wären, wird diese Behauptung zum einen nicht belegt. Zum anderen ist eine derartige Abgrenzung wie dargestellt jedenfalls nicht in dem vom Gesetzgeber zu verantwortenden Wortlaut der Vorschrift angelegt.

Nach alldem stellt der Petitionsausschuss fest, dass die Vorschrift des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO, wonach die Prozesskostenhilfe für juristische Personen strengeren Voraussetzungen unterstellt wird als für natürliche Personen, nach der Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH grundsätzlich verfassungs- und europarechtskonform ist. Eine unmittelbare Differenzierung zwischen im Inland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder EWR-Staat ansässigen juristischen Personen sieht der Wortlaut des § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO nicht vor. Im Übrigen obliegt es den nationalen Gerichten, die volle Wirksamkeit des Europarechts durch unionsrechtskonforme Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zu gewährleisten.

Da dies im Rahmen von § 116 Satz 1 Nr. 2 ZPO bereits im Wege der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „allgemeinen Interessen“ möglich ist, wird dem vorgetragenen Anliegen im Kern bereits durch das geltende Recht Rechnung getragen. Aus diesem Grund vermag der Ausschuss keinen weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Sinne der Eingabe zu erkennen.

Der Petitionsausschuss empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen wird.