Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Digital Service

Finanzielle Entlastung der Justiz durch Onlinedienste zur Beratungshilfe

Zusammenfassung

- Das **Projekt „Digitale Rechtsantragstelle“** entwickelt gemeinsam mit Bund, Ländern und pilotierenden Amtsgerichten eine nutzerfreundliche Anlaufstelle für Onlinedienste der Justiz. Die **Onlinedienste zur Beratungshilfe** umfassen derzeit einen Vorab-Check zur Anspruchsprüfung und einen Ausfüllassistenten für den Antrag. Sie sollen Bürger:innen einen einfachen Zugang zum Recht ermöglichen und die Justiz administrativ entlasten.
- Wir stellen eine **Berechnungslogik** vor, um finanzielle Einsparungen durch die genannten Onlinedienste aufseiten der Justiz zu ermitteln. Zur Berechnung nutzen wir vorwiegend öffentlich verfügbare Datenquellen sowie vereinzelt eigene Datenerhebungen.
- **Zwei Wirkmechanismen** liegen den Einsparungen zugrunde: Eine Reduktion von nicht bewilligungsfähigen Anträgen durch den Vorab-Check und eine Reduktion von Zwischenverfügungen aufgrund von qualitativ hochwertigeren Anträgen durch den Ausfüllassistenten.
- Die zu erwartenden Einsparungen hängen insbesondere von den künftigen **Nutzungsraten** der erst kürzlich veröffentlichten Onlinedienste ab. In einem mittleren Prognose-Szenario ist mit **Einsparungen von 800.000 € pro Jahr** zu rechnen.
- Mit Blick auf die Entwicklungskosten von etwa 3 Mio. € für die Beratungshilfe-Onlinedienste ergibt sich, dass unter den dargelegten Annahmen nach vier Jahren ein Ausgleich der Investitionen absehbar ist. **Ab dem fünften Jahr stellt sich eine Netto-Ersparnis ein**.

Ausgangslage

Im **Projekt “Digitale Rechtsantragstelle“** entwickeln wir gemeinsam mit Bund und Ländern eine nutzerfreundliche Anlaufstelle für Onlinedienste der Justiz. Anträge online zu stellen soll so einfach sein, dass es für alle Menschen intuitiv und verständlich ist. Gleichzeitig entlasten wir die Justiz durch besser informierte Bürger:innen und übersichtlichere, vollständige Anträge. Für unseren ersten Anwendungsfall „Beratungshilfe“ – die Übernahme von Anwaltskosten für Bürger:innen mit geringem Einkommen – haben wir auf der neuen Website service.justiz.de mit einem Vorab-Check (live seit August 2023) zunächst ein digitales Informationsangebot zur Anspruchsprüfung veröffentlicht und im Anschluss die digitale Antragstellung (live seit August 2024).

Für den Fokus auf die Beratungshilfe sprechen unter anderem das vergleichsweise hohe Antragsvolumen in den Rechtsantragsstellen der Amtsgerichte und die Bedeutung dieses Angebots für einen fairen Zugang zum Recht für vulnerable Gruppen. Außerdem haben wir in qualitativer Forschung Probleme in den Abläufen erkannt: Viele Rechtssuchende kennen die Voraussetzungen der Beratungshilfe nicht und haben Schwierigkeiten beim Ausfüllen des standardisierten Formulars. Auf

Bürger:innen-Seite sorgt dies für **Frustrationen und Barrieren im Zugang zum Recht**. Auf Justiz-Seite entstehen wiederum **vermeidbare Mehraufwände** durch nicht bewilligungsfähige Anträge und häufige Zwischenverfügungen (d.h. nicht entscheidbare Anträge, die Rückfragen erforderlich machen).

Mit den Onlinediensten zur Beratungshilfe möchten wir diese Probleme adressieren und eine zeitliche und finanzielle Entlastung für die Justiz erwirken. In diesem Dokument schlagen wir einen **Ansatz zur Berechnung dieser Kostenersparnis für die Justiz** vor. Dabei geht es zunächst um die grobe Schätzung einer Größenordnung und die Entwicklung einer Berechnungslogik, die im weiteren Verlauf des Projekts mit neuen Datenpunkten aktualisiert werden kann.

Zur Entlastung der Justiz durch die Onlinedienste zur Beratungshilfe kommen ausgehend von den oben beschriebenen Problemfeldern insbesondere zwei Wirkmechanismen infrage.

1. **Vorab-Check: Reduktion von nicht bewilligungsfähigen Anträgen** durch die Vorqualifizierung von Antragstellenden
2. **Digitale Antragstellung: Reduktion von Zwischenverfügungen** durch vollständige und übersichtliche Anträge

Beiden Wirkmechanismen liegt im Kern eine Verringerung von vermeidbaren Antragsprüfungen zugrunde und damit eine Ersparnis zeitlichen und finanziellen Aufwands. Zukünftig ist als weiterer Wirkmechanismus auch eine Verringerung der Bearbeitungszeit pro Antragsprüfung absehbar, sobald eine vollständig digitale Übermittlung sichergestellt werden kann und manuelle Arbeitsschritte entfallen.

Datengrundlagen und Berechnungslogik

Zur Berechnung der Kostenersparnis über die genannten Wirkmechanismen ziehen wir interne und externe Datenquellen heran.

Die jährliche **Anzahl entschiedener Anträge** ist der bundesweiten Beratungshilfestatistik zu entnehmen. Für das Jahr 2023 wurden 208.757 entschiedene – d.h. bewilligte oder abgelehnte – Anträge erfasst[1]. Auffällig ist, dass die Antragszahlen insbesondere seit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 stark rückläufig sind. Wir gehen davon aus, dass eine wünschenswerte Inanspruchnahme der Beratungshilfe – im Sinne eines breiteren Zugangs zu Recht – sich eher in den Antragszahlen von 2019 widerspiegelt. Hier waren es 411.747 entschiedene Anträge. Mittelfristig könnten sich diese höheren Zahlen wieder einstellen, z. B. auch durch die Verbreitung von Onlinediensten. Wir berechnen die Kostenersparnis daher sowohl auf Basis der Antragszahlen von 2023 als auch von 2019 und stellen diese gegenüber.

Die **Anzahl von abgelehnten Anträgen** aus der Beratungshilfestatistik ziehen wir für den Wirkmechanismus des Vorab-Checks heran. Im Jahr 2023 lag sie bei 45.518 abgelehnten Anträgen und im Jahr 2019 bei 59.867 abgelehnten Anträgen. Wir gehen für die Berechnung der Kostenersparnis außerdem davon aus, dass der Vorab-Check mit 90-prozentiger Genauigkeit nicht anspruchsberechtigte Personen erkennt (Spezifität) und 75 % dieser Personen anschließend auch von einer Antragstellung absehen. Im Onlinedienst sehen wir, dass sogar 88 % der Nutzenden mit negativem Vorab-Check keinen digitalen Antrag stellen – allerdings wählen wir 75 % als konservativen Wert, da wir anschließende mündliche und schriftliche Antragstellungen nicht ausschließen können.

Die **Kosten einer Prüfung eines Beratungshilfe-Antrags** können der Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (OnDEA) sowie dem Personalbedarfsberechnungssystem der Justiz (PEBB§Y) entnommen werden. Laut OnDEA werden für eine Antragsprüfung durchschnittlich 23 Minuten benötigt, bei durchschnittlichen Personalkosten von 43,90 € pro Stunde und Sachkosten von 2 € pro Antrag. Laut PEBB$Y wiederum sind für die Antragsprüfung 39 Minuten anzusetzen. Für unsere Berechnung nutzen wir vereinfacht den Mittelwert beider Quellen (31 Minuten). Somit ergeben sich geschätzte Kosten von 24,68 € pro Antragsprüfung.

Die **Häufigkeit von Zwischenverfügungen** bei analog[2] vs. digital gestellten Anträgen schätzen wir über eine monatliche Datenerhebung per Umfrage unter den 18 pilotierenden Amtsgerichten unseres Projekts, von denen monatlich etwa 7 Gerichte ihr Antragsvolumen zurückmelden. Die Gerichte wurden bestmöglich nach Kriterien wie Größe und Region als repräsentatives Abbild der deutschen Amtsgerichte ausgewählt[3]. Über die Umfrage erhalten wir eine erste, vorsichtige Indikation von Zwischenverfügungsquoten bei analog gestellten Anträgen (70 %) und bei digital gestellten Anträgen (50 %). Zu beachten ist der zurzeit noch geringe Stichprobenumfang: Diese Quoten basieren auf insgesamt 128 digital gestellten Anträgen und 2.257 analog gestellten Anträgen, welche bisher von den teilnehmenden Gerichten zurückgemeldet wurden. Unser Anspruch ist, die Zwischenverfügungsquote bei digital gestellten Anträgen zukünftig noch weiter zu verringern – insbesondere durch kontinuierliche Verbesserungen der Onlinedienste auf Basis von Feedback der Bürger:innen und der Justiz. Die Zwischenverfügungsquoten setzen wir ins Verhältnis zu den jährlich entschiedenen Anträgen laut Beratungshilfestatistik und gehen somit davon aus, dass den dort erfassten Anträgen zu den oben genannten indikativen Quoten eine Zwischenverfügung vorausging[4].

Schätzung der Kosteneinsparungen

Ausgehend von den aufgeführten Datenquellen und Annahmen lassen sich Kosteneinsparungen für die Justiz schätzen, welche durch die Onlinedienste zur Beratungshilfe ermöglicht werden. Ohne jegliche Nutzung der Onlinedienste liegen die geschätzten Kosten für die Prüfung von Beratungshilfe-Anträgen basierend auf den o.g. Datengrundlagen und Annahmen bei den folgenden Werten (abgerundet auf volle zehntausend Euro).

- Auf Basis der Antragszahlen von 2023: 8.750.000 €
- Auf Basis der Antragszahlen von 2019: 17.270.000 €

Diese Kosten können durch Beratungshilfe-Onlinedienste reduziert werden. Entscheidend hierfür sind letztlich die **Nutzungsraten** der erst kürzlich veröffentlichten Onlinedienste und damit auch die Kommunikation und Verbreitung. Zur ersten Orientierung schlagen wir drei Szenarien vor.

	Konservatives Szenario	Mittleres Szenario	Optimistisches Szenario
Nutzungsrate: Vorab-Check Anteil Antragstellender, die zuvor den Vorab-Check durchlaufen	20 %	40 %	60 %
Nutzungsrate: Online-Antragstellung Anteil online gestellter Anträge an allen Anträgen	10 %	30 %	50 %
Gesamtersparnis pro Jahr (2023) Basis sind die Antragszahlen von 2023 (aktuellste verfügbare Zahlen)	~350.000 € (4 %)	~800.000 € (9 %)	~1.240.000 € (14 %)
Gesamtersparnis pro Jahr (2019) Basis sind die Antragszahlen von 2019 (als Referenzpunkt für eine vermehrte Antragstellung)	~530.000 € (3 %)	~1.260.000 € (7 %)	~1.970.000 € (11 %)

Die Beträge zur Gesamtersparnis sind abgerundet auf volle zehntausend Euro.

Ausblick

Mit dem dargestellten Berechnungsbeispiel möchten wir einen Impuls und Rahmen schaffen, um Kosteneinsparungen durch Onlinedienste in der Justiz und Verwaltung zu schätzen. Die einfließenden Daten und Annahmen sind eine Momentaufnahme aktueller Wissensstände, welche sich über die Zeit ändern können. Mithilfe der bestehenden Berechnungslogik lassen sich die **Schätzungen stetig auf Basis neuer Erkenntnisse und Daten aktualisieren**. Mit aktiven Verbreitungs- und Kommunikationsmaßnahmen arbeiten wir daran, höhere Nutzungsraten zu erwirken und uns so dem optimistischen Prognose-Szenario zu nähern. Zukünftig ist als weiterer Wirkmechanismus auch eine Verringerung der Bearbeitungszeit pro Antragsprüfung absehbar, sobald eine vollständig digitale Übermittlung sichergestellt werden kann und manuelle Arbeitsschritte entfallen.

Die geschätzte Kostenersparnis lässt sich **ins Verhältnis zu den investierten Entwicklungskosten** setzen. Für das Projekt „Digitale Rechtsantragstelle“ sind in den Jahren 2023 und 2024 insgesamt 4.819.002 € investiert worden. In diesem Zeitraum wurden allerdings nicht nur die beiden genannten Onlinedienste entwickelt, sondern auch ein Onlinedienst für die Prozesskostenhilfe („Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse“). Außerdem wurden technische und organisationale Grundlagen für die Entwicklung weiterer Onlinedienste geschaffen. Konservativ können Entwicklungskosten von etwa 3.000.000 € rein für die Beratungshilfe-Onlinedienste angenommen werden. Geht man nun von guten Nutzungsraten wie im mittleren Prognose-Szenario und einem gleichbleibenden Antragsvolumen wie im Jahr 2023 aus, zeichnet sich schon nach etwa vier Jahren ein Ausgleich der Investitionen durch Kostenersparnisse ab. **Ab dem fünften Jahr stellt sich eine Netto-Ersparnis ein**. Realistisch ist, dass sich zukünftige Onlinedienste im Projekt aufgrund von Erfahrungswerten, bestehender technischer Grundlagen und etablierter Zusammenarbeitsmodelle mit noch geringerem Zeit- und Investitionsaufwand umsetzen lassen.

Fußnoten

[1] Bewilligte Anträge, die mit anwaltlicher Hilfe gestellt wurden, berücksichtigen wir hierbei nicht, da sich unsere Onlinedienste primär an selbsttätige Bürger:innen richten. Bei abgelehnten Anträgen differenziert die Beratungshilfestatistik allerdings nicht zwischen Anträgen, die mit und ohne anwaltliche Hilfe gestellt wurden. Daher muss die gesamte Zahl abgelehnter Anträge in unsere Berechnung eingehen, was die Schätzung geringfügig progressiver macht.

[2] Unter analoger Antragstellung fassen wir schriftliche Anträge und mündlich gestellte Anträge zusammen. Die genannten Quellen OnDEA und PEBB§Y differenzieren hier ebenfalls nicht.

[3] Gerichte aus neuen Bundesländern sind erst seit wenigen Monaten am Projekt beteiligt und daher noch nicht aktiv in die monatliche Datenerhebung eingebunden.

[4] Mehrfache Zwischenverfügungen im Rahmen desselben Beratungshilfe-Gesuchs berücksichtigen wir nicht, was zu einer konservativen Kostenschätzung führt. Ebenfalls schätzen wir nicht die Anzahl von zwischenverfügten Anträgen, welche anschließend niemals entschieden wurden – nur schließlich entschiedene Anträge finden sich in unserer Berechnungslogik wieder. Auch das macht die Schätzung konservativer.

[5] Zusätzlich zu den Entwicklungskosten fallen laufende Betriebskosten (z. B. für das Web-Hosting) an, die unter anderem von den Nutzungszahlen abhängen. Da die Betriebskosten vergleichsweise gering sind (überschlagen etwa 40.000 € pro Jahr im mittleren Prognose-Szenario mit den Antragszahlen von 2023) und die Entwicklungskosten von 3 Mio. € bereits sehr konservativ (d. h. hoch) geschätzt sind, verzichten wir der Übersichtlichkeit halber auf eine detaillierte Betrachtung der Betriebskosten in der Berechnungslogik.